PERSPECTIVAS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL CON EQUIDAD: ¿HACIA UN NUEVO PACTO FISCAL EN EL PERU?

VERSION PRELIMINAR

Diciembre del 2003

Elaborado por:
Rossana Mostajo G.

El presente trabajo es un estudio exploratorio encargado por el *Department for International Development* – DFID. La autora agradece la colaboración y comentarios de los Sres. Mark

Lewis y Carlos Santiso del DFID y del Sr. Aaron Schneider de la Universidad de Sussex, como también el apoyo administrativo de la Sra. Milagros Brescia del DFID.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

El documento tiene como objetivo principal la identificación de las perspectivas de reforma tributaria en el Perú, bajo un enfoque de equidad, en el contexto de las iniciativas llevadas a cabo durante la década de los años 90 y los esfuerzos actuales para el logro de mejores niveles de eficiencia y recaudación del sistema tributario peruano. El análisis tiene como punto de partida la caracterización del sistema tributario peruano, abordando un grupo de criterios que inciden en su equidad y gobernabilidad.

El sistema tributario peruano presenta un conjunto de características que apuntan hacia su debilidad fiscal y cuestionan la capacidad de las políticas tributarias en términos de la redistribución de ingresos y la equidad. En primer lugar, el Perú tiene una carga tributaria de nivel medio en el contexto latinoamericano, pero baja respecto al resto de regiones y de las necesidades básicas del país, lo que refleja una importante evasión, falta de capacidad de la administración tributaria y un muy bajo grado de gobernabilidad. Segundo, tiene una fuerte dependencia de los impuestos indirectos y un limitado menú de impuestos al capital y a la renta, lo que eleva su inestabilidad y vulnerabilidad ante los ciclos económicos y crisis externas. Finalmente, el limitado impacto de los programas sociales no permite contrarrestar las ineficiencias y los efectos negativos del sistema tributario sobre la distribución de ingresos.

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO QUE APUNTAN HACIA UNA MENOR EQUIDAD Y GOBERNABILIDAD

CRITERIO	CARACTERIZACION
Suficiencia	• No es capaz de financiar las actividades del Estado: recaudación corresponde al 80% de los ingresos totales y se requeriría elevarlos más del 15% para cubrir el déficit fiscal • Marcada inestabilidad debido a su dependencia de la actividad económica y frecuentes cambios normativos • Capacidad muy disminuida en razón de gastos tributarios, informalidad y alta evasión • Comportamiento procíclico de la recaudación
Simplicidad	Pocos tipos de impuesto pero con gran complejidad al interior de cada uno
Transparencia y cumplimiento	• Proliferación de gastos tributarios y convenios de estabilidad • Espacios para eludir y evadir • Debilitada, inadecuada e insuficiente fiscalización y complejidad administrativa • Ineficiencia económica potenciada al distorsionar la asignación de recursos • Uso de mecanismos extra-presupuestarios elevan la opacidad del sistema
Eficiencia	• Significativa menor rentabilidad y rendimiento de impuestos y elevación de costos medios • Deficiente recaudación y bajo rendimiento de los impuestos municipales • Alta tasa de evasión en el IGV
Progresividad	• Alto grado de concentración de la recaudación • Mermada por las erosiones del sistema • Predominio de impuestos regresivos y baja recaudación de los progresivos
Fiscalización	• Muy concentrada en los principales contribuyentes • Complejidad normativa y múltiples tratamientos diferenciados dificultan y debilitan la fiscalización • Accionar limitado por marco legal

Los diferentes impulsos de reformas han sido insuficientes, pese a los crecimientos de la economía en los últimos años, tanto en el fortalecimiento de la eficiencia de la recaudación para satisfacer la cantidad y calidad de los servicios públicos que la población demanda, como para lograr una mejora en la equidad del sistema y ampliar la base tributaria de forma tal que genere mayores niveles de presión tributaria que contribuyan efectivamente al desarrollo y la reducción de la pobreza en el país.

Asimismo, se analiza la estructura tributaria peruana y cuáles son las principales perforaciones que reducen sus efectos progresivos y que atentan contra la equidad y la gobernabilidad fiscal, así como el entorno que permite la existencia de una limitada base tributaria. Se plantean, además, algunos temas de relevancia en el ámbito de la política tributaria y cuya discusión pueden servir para conformar una agenda detallada de trabajo.

De igual manera, se analizan las diferentes iniciativas y procesos de concertación, diálogo y transparencia en el Perú y se indica la necesidad de una visión a mediano y largo plazo, que cuente con una participación activa de todos los actores involucrados de los sectores público y privado y la sociedad civil en las decisiones fiscales y políticas y con ello impregnar la política fiscal del Gobierno de una mayor credibilidad.

Con esto, se perfilan tres etapas para el logro de estos objetivos, que van desde la eliminación gradual de las erosiones presentes en el sistema tributario actual hasta la firma de un pacto fiscal a partir de un proceso de consensos que den consistencia a las finanzas públicas y con ello la implementación de una reforma tributaria integral que tienda hacia la equidad y gobernabilidad del sistema, a un crecimiento sostenido y una estabilidad económica que permita una mejor redistribución de los ingreso y en una reducción de la pobreza.

Cabría preguntarse qué tan preparados están todos los actores y los sistemas políticos para hacer política en el Perú. Qué vacíos hay que llenar y qué fortalezas tendrían que construirse para equilibrar posiciones político-sociales frente a los grandes grupos de poder, para crear corrientes políticas estables con visión de Estado. Cuáles son los intereses nacionales que se quieren reflejar en el Estado y cuál es la contribución o el papel que cada sector está dispuesto a dar en ese esfuerzo. Cuál es la disposición que especialmente tienen los grupos de poder, precisamente en una nación que acumula graves desigualdades internas.

La mejor política tributaria será la construida en un ambiente, donde las autoridades tributarias facilitan la discusión pública de la reforma. Más aún, una necesidad fundamental dentro del proceso hacia un pacto fiscal, es la urgencia de superar la débil fuerza política que todavía tiene la sociedad peruana para construir espacios públicos, entendidos éstos como territorios donde las fuerzas sociales- no necesaria ni exclusivamente partidarias- tienen opinión y formas de control e influencia real sobre el Estado.

Asimismo, se plantea la conveniencia de iniciar un diálogo nacional ordenado y coherente sobre una reforma tributaria integral, como punto de partida de un proceso más amplio conducente a un pacto fiscal en el Perú.

Es un hecho, que de este trabajo preliminar, se induce la necesidad de abordar algunos de estos temas con mayor profundidad e ir creando las condiciones de forma paralela para lograr una concientización en las autoridades peruanas de la importancia que reviste la implementación de lo que en el presente documento se propone.

PRESENTACIÓN

El presente documento es el resultado de un trabajo encargado por el DFID-Perú que surge por la necesidad de abordar los criterios de equidad y gobernabilidad en el marco del sistema tributario peruano, considerando la incidencia de las reformas llevadas a cabo en la década de los noventa, cuyo énfasis estuvo centrado en mejorar la eficiencia de la estructura impositiva y de la administración tributaria para lograr mayores niveles de recaudación.

Existe consenso en cuanto a que los diferentes impulsos de reformas han sido insuficientes, pese a los crecimientos de la economía en los últimos años, tanto en el fortalecimiento de la eficiencia de la recaudación para satisfacer la cantidad y calidad de los servicios públicos que la población demanda, como para lograr una mejora en la equidad del sistema y ampliar la base tributaria de forma tal que genere mayores niveles de presión tributaria que contribuyan al desarrollo y la reducción de la pobreza en el Perú.

Con esto, se pretende identificar las características del sistema tributario peruano y evaluar, de forma preliminar, las perspectivas de enfoque hacia la aplicación de un sistema que promueva una justa redistribución de los ingresos en el marco de las políticas fiscales y que, con equidad, logre, incrementar los niveles de recaudación hoy existentes, como parte de una reforma integral que satisfaga los principios básicos de un sistema tributario considerando la experiencia internacional y la propia experiencia de la sociedad peruana inmersa indefectiblemente en un proceso de globalización e integración cada vez más creciente. El enfoque utilizado reconoce que la tributación no solo se trata de aspectos económicos, sino que también está determinada por factores políticos, capacidades administrativas y preocupaciones sobre la equidad.

En el documento se aborda una reseña histórica de los resultados de las diferentes reformas tributarias llevadas a cabo en el Perú a partir de los objetivos que se perseguían y de las erosiones acumuladas en el sistema pese a que cuenta en su diseño con elementos que tienden a lograr equidad en su aplicación. Por otra parte se analizan aquellos factores que inciden en la gobernabilidad del sistema tributario peruano considerando las iniciativas adoptadas pero con resultados aún modestos en términos de descentralización fiscal, el papel de los actores involucrados y de la transparencia a todos los niveles.

Asimismo, se aborda el papel que ha jugado la comunidad internacional en términos de la estabilidad fiscal y del fortalecimiento de la administración tributaria y se plantea la conveniencia de iniciar un diálogo nacional ordenado y coherente sobre la reforma tributaria, como punto de partida de un proceso más amplio conducente a un pacto fiscal en el Perú.

Si bien en este trabajo alude a conceptos teóricos relacionados con los principios del sistema tributario, no se ha pretendido sentar cátedra sobre ninguno de ellos aunque en ocasiones se emiten opiniones en algunos temas que por su complejidad gozan de diferentes enfoques por parte de algunos expertos.

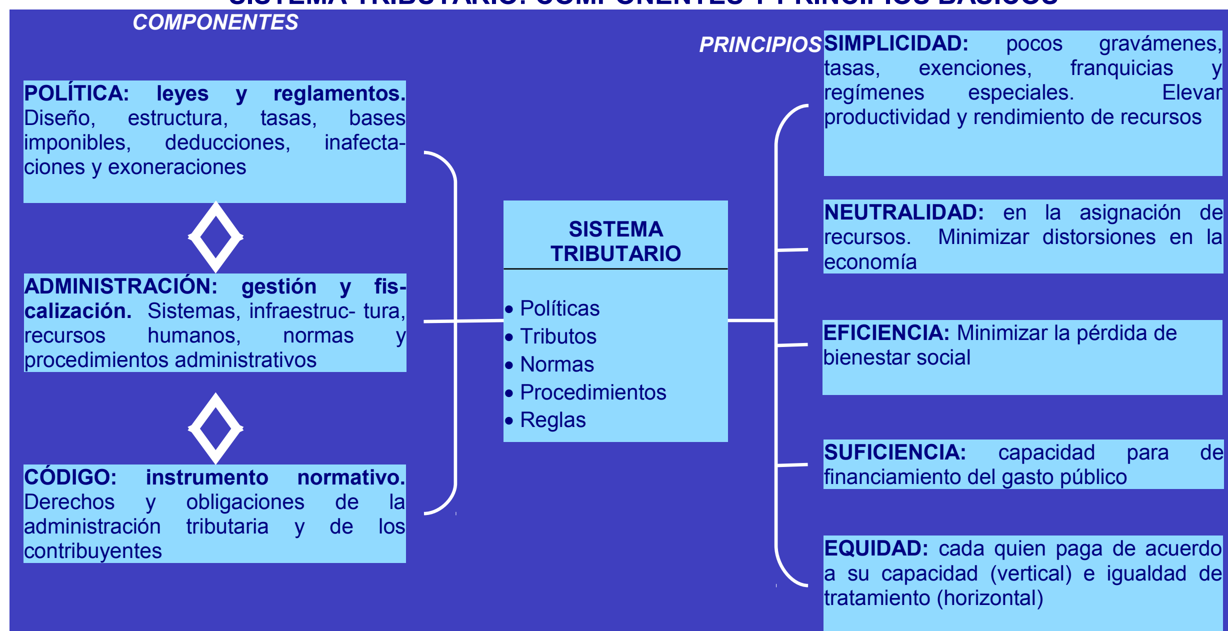
I. MARCO CONCEPTUAL

Normalmente la noción de política fiscal se aplica al uso de instrumentos para influenciar al sistema económico hacia la maximización del bienestar económico. Para ello, el Estado desempeña cuatro funciones primordiales: asignación, distribución, estabilización y crecimiento. La función de asignación implica la producción de bienes y servicios y a la utilización de los factores de producción que promueven el empleo, crecimiento o la industrialización, por ejemplo. En los países en desarrollo, es frecuentemente reemplazada por la función de crecimiento o desarrollo.

Sin embargo, la función estabilización es la más asociada a la política fiscal, al corto plazo y la que ha recibido mayor atención y preocupación en países en desarrollo. Se relaciona con el nivel del producto, el empleo, la balanza de pagos o los precios. Finalmente, la función redistribución, de naturaleza correctiva, se refiere a la modificación intencionada de una distribución del ingreso resultante del desempeño de la economía y, en este sentido, se relaciona con los cambios de ingreso entre clases sociales, regiones, sectores, industrias, etc.

En todo caso, para cumplir adecuadamente con sus funciones y promover la consecución de objetivos económicos y sociales,[1] el Estado necesita contar con un sistema tributario eficiente y eficaz que lo financie adecuadamente e, idealmente, que cumpla con los principios básicos de equidad (horizontal y vertical), eficiencia y simplicidad los cuales teóricamente son fáciles de esbozar pero muy difíciles de lograr en la práctica.

SISTEMA TRIBUTARIO: COMPONENTES Y PRINCIPIOS BASICOS



La eficiencia se asocia con el "*excess burden*", el cual representa la pérdida de bienestar que generan los tributos, al modificar las decisiones de los agentes y alterar el funcionamiento normal del sistema de precios. La equidad tiene que ver con los efectos de la tributación sobre la distribución de la renta y con las herramientas necesarias para alterarlas, mediante la adopción de sistemas progresivos o regresivos. En cualquier caso la incidencia de los impuestos sobre la economía depende de la naturaleza de cada tributo y del marco de referencia que se utilice para variar sus efectos. El no cumplimiento de los principios básicos genera una serie de ineficiencias tales como:

[1] Una discusión sobre la complementariedad o *trade-offs* entre estas funciones, ver Tanzi (1991).

a) En el ámbito de la equidad horizontal, los contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar el mismo monto de impuestos. Cuando esto no ocurre:
   - Se incentiva el desvío de recursos hacia actividades menos gravadas
   - La desgravación de determinadas rentas, personas o productos, fuerza a elevar las restantes tasas con el objeto de mantener un mismo nivel de recaudación
   - Se incentiva una evasión tributaria que se retroalimenta desde que los contribuyentes se sienten cada vez menos obligados a cumplir e identifican mayores espacios para evadir.

b) En el ámbito de la equidad vertical, mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deben ser los impuestos que pague como proporción de esa capacidad. Cuando esto no ocurre:
   - Contamos con un sistema regresivo que perjudica principalmente a los más pobres
   - Un impuesto a la renta demasiado progresivo con tasas marginales excesivamente alta promueve válvulas de escape (evasión, elusión o franquicias legales). Esto conduce a tasas efectivas menores que las teóricas, como también a efectos nocivos en la asignación de recursos porque desincentiva el trabajo y el ahorro.

Si bien el objetivo central y primario del sistema tributario es recaudar de manera no inflacionaria para financiar las actividades del sector público, se suelen buscar otros objetivos sociales y económicos tales como elevar la recaudación de manera equitativa, minimizar los costos de recaudación, promover el crecimiento económico, fomentar y facilitar un gobierno honesto y con capacidad de reacción, como también incentivar o desincentivar determinadas actividades, sectores, grupos y/o regiones.

Con esto, uno de los grandes inconvenientes que se nos plantea, es que en la medida que el sistema tributario busque múltiples objetivos, no conseguirá ser completamente eficiente ni eficaz en el logro de ninguno de ellos.

La Gobernabilidad es uno de los elementos muy vinculados a cualquier reforma en términos de un proceso político que involucra a diferentes actores y entes involucrados de la sociedad en el diseño y aceptación de políticas públicas, que moviliza sus recursos y obtiene su participación en la implementación de las mismas. Un buen diseño y aplicación de un sistema tributario redunda en una mayor gobernabilidad y bajo la ausencia de algunas premisas de gobernabilidad el éxito de una reforma es incierto. La legitimidad del sistema tributario peruano pasa tanto por el ámbito de la lucha contra la evasión como por el uso eficiente y eficaz de los recursos.

Uno de los principios que debe cumplir un sistema tributario es el de la eficiencia, en el sentido de que debe recaudar los suficientes recursos para satisfacer la demanda de los gastos públicos pero al menor costo posible, es por ello que la eficiencia está muy asociada a los costos de recaudación que se hacen presente en todo el proceso tributario.

a) El sistema tributario para objetivos redistributivos

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias redistributivas. En particular, la propuesta expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos, corresponde a un proyecto de redistribución de ingresos personales, factoriales, regionales, sectoriales, generacionales, etc. En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público, es decir, focalizando en su contribución para reducir los niveles de pobreza y para mejorar los patrones de equidad prevalecientes en el país.

El rol del sistema tributario en la redistribución de ingresos ha sido discutido por varios autores y no precisamente coinciden en sus enfoques. Algunos consideran como efecto directo el impacto de políticas tributarias o sociales aisladas en la redistribución del ingreso y otros a partir de la combinación de ambas políticas.

Evaluar el efecto distributivo de un impuesto sólo por su efecto inmediato, puede resultar un análisis parcial siendo necesario evaluar el efecto total que incluye también el impacto del gasto social. Esto se debe a que en materia fiscal lo importante no es la carga tributaria *per se*, sino el efecto neto entre lo tributado y lo recibido en bienes y servicios. Se trata de la necesidad de distinguir el efecto distributivo sólo de los impuestos del de los efectos distributivos combinados de impuestos y gastos. Así por ejemplo, el IGV puede ser regresivo o progresivo, según se analice desde la perspectiva tributaria o fiscal, respectivamente.

"*La región tiene una larga historia de hacer que la estructura impositiva sea más progresiva. A raíz de esas tentativas se ha restringido severamente la capacidad fiscal, disminuyendo los recursos del Estado para promover sus programas sociales y mantener el equilibrio macroeconómico. Es más fácil lograr gastos progresivos que impuestos progresivos*".[2] Sin embargo, es necesario tomar en consideración que en el Perú, la equidad que se ha tratado de implementar a partir de la progresividad del sistema tributario ha conllevado a una erosión del propio sistema, complejizando tanto su cumplimiento como su fiscalización, menores niveles de recaudación y de equidad a la vez que mayor evasión e informalidad.

En efecto, se trata de mecanismos introducidos bajo justificaciones de equidad cuyo impacto real dista de su propósito, como es el caso, por ejemplo, de una canasta de consumo básica exonerada del impuesto general a las ventas. Se trata de una medida que intenta beneficiar a los grupos de menores recursos, sin embargo, éstos generalmente no compran en el mercado formal, se trata de alimentos que consume toda la población independientemente de su nivel socioeconómico y muchas veces se encuentran alimentos cuya clasificación como básicos es dudosa. En el mismo sentido, la progresividad del impuesto a la renta se ha reflejado en tasas marginales máximas cada vez más elevadas más que en la ampliación de la base tributaria.

Ahora bien, la consecución de objetivos de equidad por el lado del gasto público, tampoco ha sido exitosa. Más allá, de la insuficiencia de recursos que no permite atender con la cobertura ni calidad adecuadas las necesidades de la población, el manejo de los recursos existentes no ha tenido la fuerza redistributiva necesaria para contrarrestar las inequidades y distorsiones del sistema tributario, debido a múltiples razones, entre las que destacan, la deficiente focalización de programas sociales, el alto grado de rigidez presupuestaria que deja un estrecho margen de maniobra, la inequitativa distribución geográfica del gasto público, la mala calidad de los servicios que presta el Estado, etc.

A manera de ilustración, en el caso del Perú, si bien el gasto de los programas sociales es progresivo, su focalización es deficiente como en el caso de los programas sociales del Vaso de Leche y educación estatal que tienen grados de filtración de 37% (es decir, 37% de los beneficiarios efectivos no deberían estar recibiendo estos beneficios), desayunos escolares con 66% y consultas médicas estatales con 75%.[3]

Respecto de la rigidez presupuestaria, las previsiones para el 2004, de cada 100 soles de ingresos del Estado, S/.25 serán destinados para pagar deuda, S/.16 para pensiones, S/.28 para pagos de planillas y sueldos,[4] mientras que S/.14 comprarán bienes y servicios, S/.13 financiarán inversiones y S/.4 se destinarán para otros gastos. En particular, la rigidez salarial

---

2 BID (1998).

3 Enaho 2002-IV "Evaluaciones de impacto de programas de alimentación complementaria" (2003).

4 Este monto no incorpora los honorarios de los "funcionarios" del aparato estatal que están contratados bajo servicios no personales, partida presupuestaria incluida dentro de "bienes y servicios". Un estimado más real es que más del 50% del presupuesto público financia al aparato burocrático. Los datos que se presentan sobre rigidez salarial en programas sociales ya corrigen esta subestimación. Fuente: SIAF y MEF (2003).

es muy fuerte en programas sociales como educación (93% en promedio) y salud (fluctúa entre 62% y 72%) donde el margen que queda para beneficio de la población es muy reducido.

Con esto, se evidencia que los objetivos de equidad y redistribución no pueden ser alcanzados trabajando por un solo lado, ya sea el de los ingresos o el de los gastos. Es necesario trabajar simultáneamente en los dos lados de las finanzas públicas y evitar que sus efectos se contrarresten entre sí, a manera de potenciar su impacto sobre la equidad.

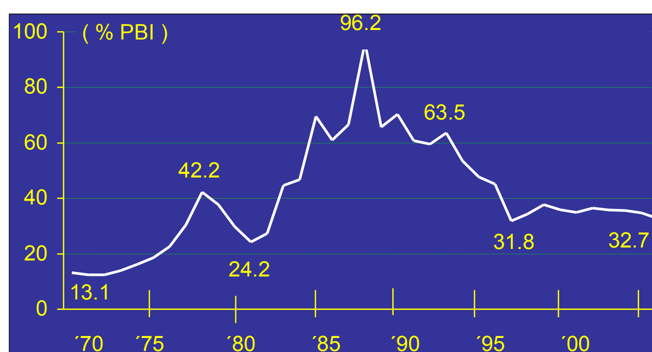
Es necesario entender la equidad en el sistema tributario no como un objetivo central sino como una variable de diseño estrechamente vinculada y complementaria a los principios esenciales de simplicidad, neutralidad y eficiencia. La equidad es necesaria, pero su correcta implementación es decisiva. Los objetivos de redistribución de ingresos se beneficiarán en la medida que se tenga la capacidad de elevar la recaudación y favorecer, a la vez, la progresividad del sistema sin causar mayores distorsiones económicas. Pero si lograr mayor progresividad en el sistema tributario conlleva a menores niveles de recaudación, entonces las ganancias en el ámbito de la redistribución por el lado de la tributación, podrían ser más que contrarrestadas por las oportunidades perdidas de usar instrumentos por el lado del gasto.

II. EL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO

a) Contexto económico

En el Perú el año 2002, registró una expansión de la economía del 5.3%, la tasa más alta de los últimos cinco años. Sin embargo, dicho crecimiento resulta insuficiente considerando el nivel de vida de la población y la viabilidad de una adecuada gestión fiscal en un mundo crecientemente globalizado. El nivel de vida medido por el PIB per cápita fue similar al de 1972 y estuvo por debajo del alcanzado en 1981. El 54.3% de la población se encontró en situación de pobreza y el 23.9 % en extrema pobreza.

DEUDA PUBLICA EXTERNA



Fuente: Elaborado sobre la base de información del MEF.
Nota: 2003-2006 cifras proyectadas.

La abundancia de financiamiento externo de la década de los setenta condujo a que la deuda pública externa se triplicara. A principios de los 80´s las tasas de interés se elevaron significativamente generando fuertes presiones sobre las finanzas públicas y la disponibilidad de divisas. Con esto, el déficit fiscal ha tenido un comportamiento cíclico, mostrando una mayor volatilidad durante los ochenta: inicialmente por una excesiva apertura de importaciones y altos niveles de gasto seguida, a mediados de la década, por una política fiscal expansiva tanto en términos de mayores remuneraciones como de medidas que redujeron la recaudación, todo lo que condujo a una grave crisis fiscal y consecuente recesión. A principios de los noventa se inician las reformas estructurales con fines de estabilización y se consigue reestablecer el crecimiento económico hacia 1994. Un rol central lo tuvo la reforma tributaria y la mayor recaudación con impactos favorables sobre las cuentas fiscales.

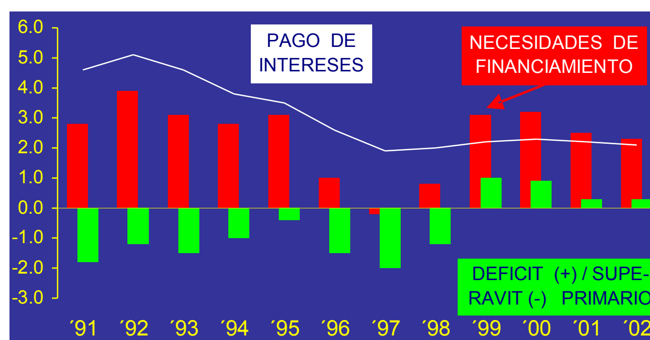
Sin embargo, los altos niveles de endeudamiento elevaron las necesidades de financiamiento del sector público no financiero[5] desde que los superávits primarios logrados[6] se convertían en significativos déficits económicos en razón del pago de los servicios de la deuda pública

[5] Las necesidades de financiamiento o déficit económico del sector público no financiero es la diferencia entre los gastos totales y los ingresos totales (signos negativos denotan superávit).

externa. La situación mejora entre 1996 y 1998 debido a que a un ajuste fiscal acompañado por la renegociación de la deuda externa: el acuerdo sobre el Plan Brady con la banca extranjera y el convenio con el Club de París que reestructuró la deuda bilateral.[7] Sin embargo, la economía no se logró reactivar y se ampliaron los beneficios tributarios, todo lo que repercutió sobre los niveles de recaudación a la vez que el gasto aumentaba con fines electorales.

Hacia el año 2002 el déficit fiscal alcanzó el 2.3% del PIB, nivel por encima de la meta del 1.9% fijada con el FMI. Actualmente, se prevé que el déficit fiscal del 2003 no podrá exceder el 2.0%, para lo cual el PIB debería crecer en un 4.0% este año. Asimismo, la deuda pública interna y externa es muy elevada aún: en el 2002 alcanzó la suma de US $26,501 millones (46.6% del PIB) mientras que los servicios de la misma con un total de US $ 2,244 millones, alcanzan un 4.0 % del PIB.[8]

DEFICIT Y PAGO DE INTERESES: SPNF



Fuente: Elaborado sobre la base de información del BCRP-MEF

Ahora bien, no sólo es importante cuánto debe el Perú sino cuándo debe pagar. La deuda pública, que asciende a US $ 21 679 millones en septiembre del 2003, se debe pagar casi íntegramente en los próximos doce años, a razón de entre US $ 1,500 y 2,000 millones por año. Por tanto, esta carga es significativamente importante: en el 2003 el 24% del presupuesto se destinaría al pago por concepto de deuda pública y el 2006 por cada 100 soles, 29 irán para el pago de deuda.

En síntesis, en lo que a la deuda externa se refiere, el Perú tiene dos problemas: la magnitud y la concentración de la estructura de pago en los próximos años, lo cual es complicado para las finanzas públicas de los gobiernos futuros. Esto aún más se agudizará si en los próximos años no se incrementa la presión tributaria y no se produce un crecimiento significativo. Por ello es imprescindible, incluir en la agenda nacional una verdadera reforma tributaria, el tema de la deuda y que estas se contemplen en el presupuesto, considerando una mayor eficiencia del gasto y mayor equidad de los gastos e ingresos.

Existen otros factores de no menor relevancia como son llevar a cabo con éxito los procesos de descentralización y globalización, con los potenciales riesgos fiscales que esto conlleva. La globalización como la integración internacional tienden a afectar la recaudación tributaria de los países, tanto por el incremento del comercio electrónico, el movimiento de dinero y las remisiones de utilidades vía electrónica, la utilización de los precios de transferencia entre empresas, como la competencia entre los países para mejorar los niveles de competitividad y atraer capitales. Estos son aspectos que la administración tributaria debe considerar y contar con la tecnología y preparación necesarias para evitar la evasión y la elusión por parte de los contribuyentes que utilizan estas prácticas. De hecho el problema de los precios de transferencia abarca no solo a grupos internacionales sino también a los nacionales en tanto permiten trasladar sus resultados entre sí, de manera de conseguir tributar menores montos

6 El déficit primario equivale a las necesidades de financiamiento menos el pago de intereses (signos negativos denotan superávit).

7 La deuda bilateral se reestructuró con los acreedores a 20 años lo que implicó una significativa menor presión sobre las cuentas públicas y la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional.

8 Nivel considerado el límite permisible de una política fiscal sostenible. Actualmente, la deuda pública peruana se estructura de la siguiente manera: 32.4% a Organismos Internacionales de Crédito (BID, CAF, etc), 38.9% al Club de París, 23.6% a bonos, 4.6% para proveedores y 0.5% a otros.

por impuesto. Se aplica a empresas internacionales con sucursales en el Perú y e empresas nacionales con sucursales en diferentes regiones del país donde se accede a tratamientos preferenciales. Esto es consecuencia también de los regímenes especiales aprobados.

Adicionalmente, existe un problema potencial referido a la sostenibilidad de algunos programas sociales (como los focalizados en las áreas rurales, por ejemplo) debido a la dependencia del financiamiento externo. Se trata de una vulnerabilidad asociada a que en algún momento, en el mediano plazo, deberán ser financiados netamente con recursos internos, lo que ejercerá mayores presiones por elevar la recaudación.

b) Caracterización

El sistema tributario peruano presenta un conjunto de características que apuntan hacia su debilidad fiscal y cuestionan la capacidad de las políticas tributarias en términos de redistribución de ingresos y equidad. En primer lugar, el Perú tiene una carga tributaria de nivel medio en el contexto latinoamericano, pero baja en relación al resto de regiones y de las necesidades básicas del país, lo que refleja una importante evasión, falta de capacidad de la administración tributaria y un muy bajo grado de gobernabilidad. Segundo, tiene una fuerte dependencia de los impuestos indirectos y un limitado menú de impuestos al capital y a la renta, lo que eleva su inestabilidad y vulnerabilidad ante los ciclos económicos y crisis externas. Finalmente, el limitado impacto de los programas sociales no permite contrarrestar las ineficiencias y los efectos negativos del sistema tributario sobre la distribución de ingresos.

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO QUE APUNTAN A UNA MENOR EQUIDAD Y GOBERNABILIDAD

CRITERIO	CARACTERIZACION
Suficiencia	• No es capaz de financiar las actividades del Estado: recaudación corresponde al 80% de los ingresos totales y se requeriría elevarlos más del 15% para cubrir el déficit fiscal • Marcada inestabilidad debido a su dependencia de la actividad económica y frecuentes cambios normativos • Capacidad muy disminuida en razón de gastos tributarios, informalidad y alta evasión • Comportamiento procíclico de la recaudación
Simplicidad	Pocos tipos de impuesto pero con gran complejidad al interior de cada uno
Transparencia y cumplimiento	• Proliferación de gastos tributarios y convenios de estabilidad • Espacios para eludir y evadir • Debilitada, inadecuada e insuficiente fiscalización y complejidad administrativa • Ineficiencia económica potenciada al distorsionar la asignación de recursos • Uso de mecanismos extra-presupuestarios elevan la opacidad del sistema
Eficiencia	• Significativa menor rentabilidad y rendimiento de impuestos y elevación de costos medios • Deficiente recaudación y bajo rendimiento de los impuestos municipales • Alta tasa de evasión en el IGV
Progresividad	• Alto grado de concentración de la recaudación • Mermada por las erosiones del sistema • Predominio de impuestos regresivos y
Fiscalización	• Muy concentrada en los principales co • Complejidad normativa y múltiples tra fiscalización • Accionar limitado por marco legal

En el trasfondo, esta caracterización es el resultado de tres problemas básicos: el conflicto de objetivos, la brecha entre el sistema tributario



legal y el efectivo, y una débil fiscalidad. En el primer caso, se trata de un conflicto de objetivos a distintos niveles que se superponen entre sí, como por ejemplo, entre funciones básicas del Estado, entre intereses políticos y aspectos técnicos, entre presiones de corto plazo y metas de mediano plazo. Por otro lado, el gobierno ejerce control sobre el sistema tributario legal pero tiene poca injerencia en el sistema que efectivamente se da y la brecha entre ambos sistemas es significativa. Finalmente, el problema de la fiscalidad radica en que no hay legitimidad para cobrar y que el gasto público es ineficiente, y los factores limitantes asociados se perciben como un problema de gestión y no de debilidad democrática real.

• Evolución

La década de los años ochenta para Perú, en términos económicos, no fue diferente de las del resto de los países de América Latina. Se hicieron presentes los altos niveles del déficit fiscal del sector público como resultado de los efectos de la crisis de la deuda con graves repercusiones sobre las finanzas públicas y el manejo de las políticas económicas. Como resultado de lo anterior y la coexistencia de una tasa de inflación que alcanzó en 1990 niveles superiores a los 7,000% anualizados, un sistema impositivo extremadamente complejo y una caótica administración tributaria, se generó una caída entre 1985 y 1990 de la presión tributaria de un 13.2% a un 4.9 % del PBI.[9] Hacia finales de la década, el PBI per cápita cayó a los niveles registrados en 1960.

No obstante, el bajo nivel de recaudación como resultado del gran número de exoneraciones y regímenes de excepción unido a la ausencia de recursos para fiscalizar y controlar cerca de un centenar de tributos vigentes incidieron en que el sistema tributario resultara inoperante. La evasión era un hecho aceptado y la corrupción un fenómeno generalizado. Apenas el 13.5 % del total de los contribuyentes obligados pagaba el IGV.

A principios de los 90s, se iniciaron las reformas estructurales de primera generación y un programa de reducción del aparato del Estado. Paralelamente a esta reducción y a la privatización de empresas estatales, se crearon nuevos ministerios y se incrementaron los gobiernos regionales transitorios. Estos cambios conllevaron a un Poder Ejecutivo centralizado que se caracterizó por ineficiencia y debilidad institucional con rasgos claramente autoritarios.

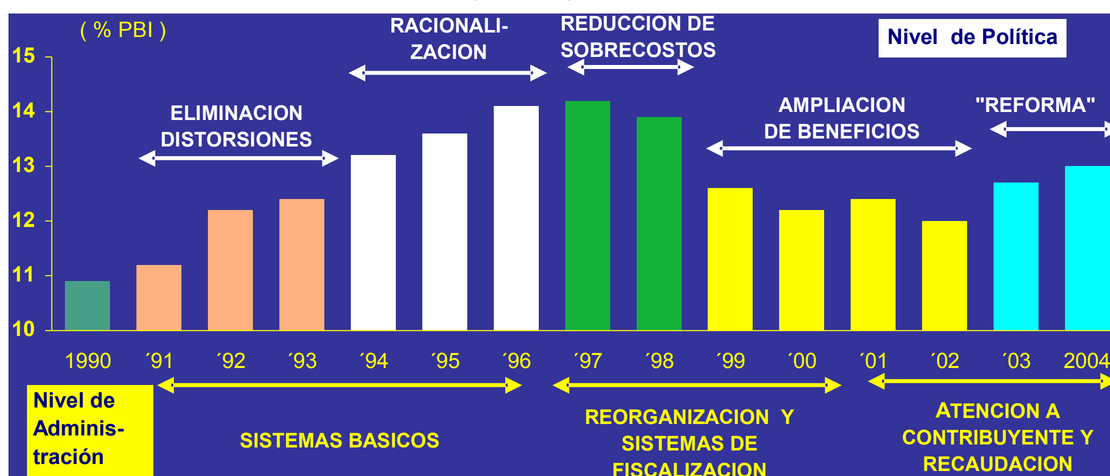
En consecuencia, surge un consenso sobre la necesidad de emprender una reforma radical del sistema tributario que abarcara tanto la política tributaria como su administración, y donde los principios rectores fueron la simplicidad y la recaudación tributaria. Esta reforma ha tenido varias etapas:

- 1991 y 1992: reforma tributaria de carácter integral, su propósito fue racionalizar y simplificar el sistema tributario modificar o eliminar los tributos que generaban distorsiones en la economía: se suspendieron 41 beneficios y exoneraciones del IGV e ISC y fueron derogados 64 tributos. Se dio a la Sunat mayor grado de independencia otorgándosele el 2% de lo recaudado para su presupuesto. Se incrementó la recaudación en más de 2% del PIB.
- 1993 y 1994: estabilización del sistema tributario, tuvo como objetivo simplificar la legislación, generalizar el IGV y dar neutralidad a la asignación de recursos. Se creó un régimen único simplificado para pequeños contribuyentes que vendieran a consumidores finales (RUS) y un régimen simplificado de determinación de renta para la pequeña empresa (RER), los cuales reemplazaron a los diferentes regímenes especiales para las distintas categorías de impuestos. Así, el sistema tributario del Gobierno Central quedó reducido a cinco principales impuestos. Se modificó el Código Tributario y se actualizaron las tablas de multas y sanciones. Las modificaciones también se encausaron a simplificar las actuaciones de la administración tributaria. Se mantuvo el crecimiento pese a no lograrse objetivos tales como la ampliación de la base tributaria y la formalización de la economía.

[9] Baca (1999).

- 1997 y 1998: se orientó a eliminar una serie de regímenes especiales de tributación en la región de la selva y a eliminar excepciones en el impuesto a la renta, así como eliminar o reducir sobrecostos a las empresas.
- 1998 - 2002: proliferación de beneficios tributarios
- 2003: elaboración de propuestas para elevar la recaudación en el marco de una nueva reforma del sistema tributario, proceso que cuenta con la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso al Poder Ejecutivo.

PRESION TRIBUTARIA Y ETAPAS DE CAMBIOS EN POLITICA Y ADMINISTRACION TRIBUTARIAS (% PBI)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos del BCRP y MEF. Nota: 2003 y 2004: proyectado

Es de considerar que el efecto de una reforma tributaria es notorio luego de uno o dos años de su aplicación debido a que recién se ejecutan durante el período fiscal siguiente a su concepción. Luego del crecimiento de la economía en 6% en el año 1997, comenzó una caída en la producción como consecuencia de la crisis asiática, luego Rusia y Brasil. Esta situación se prolongó hasta el año 2000 en el que la economía peruana creció 3,1% con respecto al año anterior. Sin embargo, la recaudación tributaria no mostró ese mismo signo de recuperación, sino que continuó su caída hasta el año 2002 cerrando con un 12% del PIB, lo cual claramente no se explica por el menor dinamismo de la actividad económica en esos años. Ello se explica por la reducción y posterior desaparición del Impuesto Extraordinario a los activos netos, el mal uso de los convenios de estabilidad tributaria, la proliferación de incentivos, exoneraciones o tratamientos tributarios especiales (más de 230 mecanismos).

Es importante destacar que, en este proceso, se priorizó y se jerarquizó la labor de la SUNAT, lo que permitió recuperar su imagen a partir de la ubicación de personal idóneo, de una renovación tecnológica en las áreas de fiscalización y recaudación y una mejor atención a los contribuyentes. La evolución organizacional y técnica de la Sunat se puede caracterizar de la siguiente manera:

- 1991-1996: estructura organizacional inicial, implementación de los sistemas básicos y de mecanismos de fiscalización
- 1997-2000: mejorar el cumplimiento tributario, modificación organizacional y aplicación de nuevas tecnologías, desarrollo de un nuevo sistema de fiscalización, descentralización de la atención a los principales contribuyentes
- 2001 en adelante: servicios de atención y defensa al contribuyente

A los efectos de reducir los costos de recaudación y como parte de una política de modernización del Estado, en julio del 2002 se unificó la dirección general de aduanas con la SUNAT, teniendo ante sí los nuevos retos propios de una administración integrada.

La administración tributaria ha tenido avances importantes y se ubica entre las mejores de la región, sin embargo, le resta un largo camino para lograr niveles de eficiencia y eficacia en la recaudación, compatibles con las necesidades de financiamiento y de equidad del país.

Finalmente, es necesario comentar sobre la gran inestabilidad del sistema tributario peruano. Luego del gran esfuerzo por su simplificación en 1993, se han introducido más de 60 leyes y decretos legislativos, el Código Tributario se ha modificado 12 veces, el Impuesto a la Renta se ha cambiado 26 veces y el IGV y el ISC han variado en 23 oportunidades, como también se han aprobado 5 Reglamentos de Comprobantes de Pago. Obviamente un sistema tributario debe ser dinámico y flexible para adaptarse en el tiempo, sin embargo, las frecuentes modificaciones le han introducido una mayor complejidad y no la maduración deseada.

LAS MODIFICACIONES AL SISTEMA TRIBUTARIO 1994-2003

COD TRIBUTARIO	IMPTO. RENTA	IMPTO. GRAL. VENTAS	LEY COMPRO-BANTES PAGO
12 Leyes 01 Dec. Legislativo 04 Dec. Supremos 16 Res. Sunat 02 Res. Sunad	**15 Leyes** 11 Dec. Legislativos 12 Dec Supremos 03 Res. Ministeriales 03 Directivas Sunat 03 Res. Sunat	**16 Leyes** 07 Dec. Legislativos 29 Dec. Supremos Res. Ministeriales Res. Sunat	DL. N° 814 05 Reglamentos 02 Modificaciones a Guías de Remisión 30 Res. Sunat

Fuente: Cámara De Comercio de Lima, Centro de Estudios Jurídicos y Legales
Notas: Cod = Código, Dec = decreto, Res = resoluciones

- ## Nivel y composición de la recaudación

CARGA TRIBUTARIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL (% PBI, 2000)

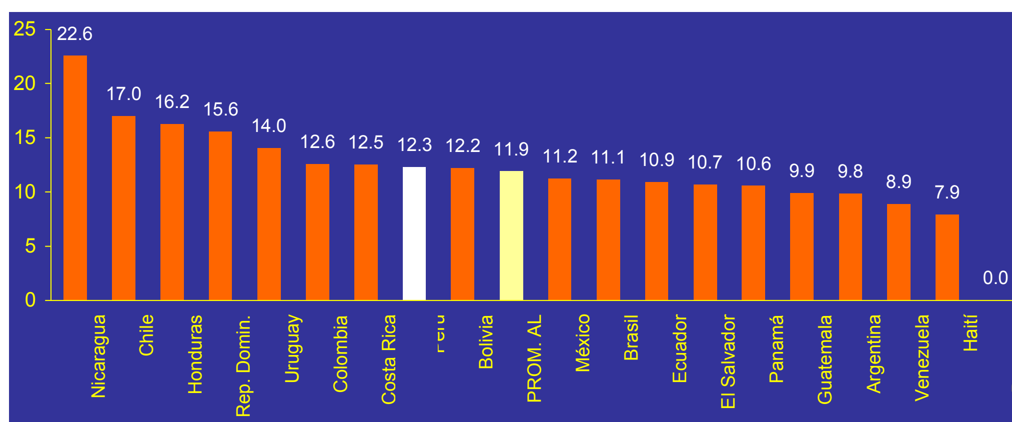
REGIÓN-PAÍS	PBI PC EN US$	GOB. CENTRAL	GOB. LOCALES	CONT. SEG. SOCIAL
G-7	28,043	18.5	7.7	10.2
OECD	24,620	24.4	5.1	8.6
Asia-Pacífico	13,950	18.1	0.2	1.3
América Latina	6,253	12.1	2.0	3.5
AL ingreso medio	4,660	10.5	0.1	1.6
Perú	4,800 (10)	13.6 (4)	0.3 (7)	1.3 (12)

Fuente: SII de Chile. Notas: ( ) Indica la posición del Perú dentro de los 15 países considerados en América Latina. / AL ingreso medio: Venezuela, Panamá, Paraguay, Guatemala y Ecuador

Perú tiene un nivel de presión tributaria bastante inferior al de grupos de países más desarrollados, pero de nivel medio en la región.[10] Luego de una tendencia decreciente muy marcada durante los ochenta, la recaudación llegó a sus niveles más bajos: desde 15.8% en 1980 a 7.0% en 1989. Como resultado de la reforma integral iniciada a principios de los noventa, registró una tendencia significativamente creciente hasta 1997, para luego descender y alcanzar hacia el 2002 (12%) niveles similares a los de inicios de la reforma. Esto se explica por el efecto combinado de la desaceleración económica y la proliferación de gastos tributarios.

[10] Cabe mencionar que las comparaciones internacionales no implican que estándares internacionales sean los apropiados a seguir desde que cada país tiene sus propias características estructurales y enfrenta distintas circunstancias que conllevan a diferentes objetivos nacionales. El valor de la comparación internacional es proveer información para identificar prácticas nacionales que se desvían significativamente de la práctica común, y analizarlas en términos de los factores que las explican y su sostenibilidad.

PRESION TRIBUTARIA EN AMERICA LATINA: Promedio 2000-2002 (% PBI)



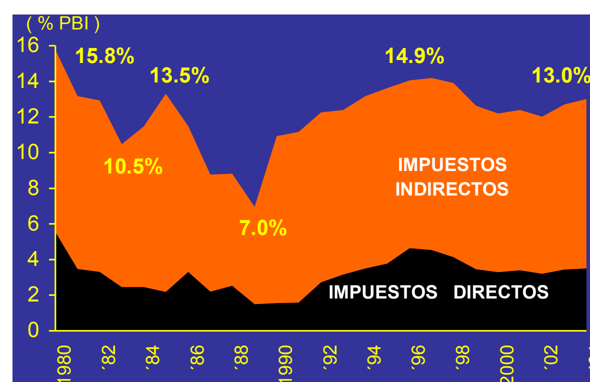
Fuente: Elaborado sobre la base de información de CEPAL
Nota: Excluye contribuciones a la seguridad social.

Por otro lado, la composición de los ingresos tributarios varía entre países desarrollados y en vías de desarrollo en relación directa con el nivel de ingreso de los países: en los primeros el grueso de la recaudación proviene de impuestos directos a las personas y a las empresas en tanto en los segundos recae en los impuestos indirectos (impuestos generales a las ventas o valor agregado, impuestos selectivos al consumo, etc.).

En el caso del sistema tributario peruano éste se sustenta, básicamente en cuatro gravámenes: IGV, impuesto a la renta e ISC y aranceles a las importaciones. Esto lo coloca entre los sistemas con mayor grado de simplicidad de la región, en términos de tipos de impuestos, pero si bien su diseño básico se caracteriza por la simplicidad, en la práctica, las frecuentes modificaciones de tasas efectivas en virtud de beneficios otorgados lo convierte en un sistema complicado y opaco, haciéndolo menos transparente.

En términos de la estructura de la recaudación, es interesante observar que pese a la variabilidad que ha tenido la recaudación tributaria en el Perú y las reformas emprendidas, la relación impuestos indirectos/directos en promedio se ha mantenido muy estable y los impuestos indirectos han dado cuenta de alrededor de tres cuartos de la recaudación durante los últimos 25 años (en promedios por décadas).

COMPOSICION DE LA RECAUDACION: 1980-2004*



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de BCRP-MEF
*/ 2003 y 2004: proyectado

Por niveles de gobierno, durante la década pasada, los ingresos de los gobiernos locales representaron alrededor del 13% de los ingresos del gobierno central. En particular, las transferencias ha sido el rubro más importante de los ingresos municipales (46% en promedio), seguido por los ingresos no tributarios (35%) que han representado más del doble de los ingresos tributarios. Es interesante observar que para el 2004, segundo año del proceso de descentralización en el Perú, el 77% de las finanzas públicas siguen centralizadas en el gobierno nacional, mientras que 22% se registra en el nivel regional y 8% en el local. La estructura de ingresos de los gobiernos locales no varía significativamente de la observada durante la década pasada y en términos de los ingresos tributarios, tomando como *proxy* los recursos ordinarios que genera cada nivel de gobierno, los gobiernos locales solamente explicarían el 0.04% del total nacional.[11] Esta situación da cuenta de la necesidad de

[11] Sobre la base de información del MEF (2003b) y Dammert (2001).

fortalecer la generación de ingresos propios a nivel descentralizado a través de impuestos locales, prediales y diversas modalidades de cargos y contribuciones por servicios, estos es, promover el esfuerzo fiscal y mayor responsabilidad política ante la comunidad.[12]

Ahora bien, por tipos de impuestos, la principal fuente de recaudación proviene del impuesto general a las ventas seguido, de lejos, por el impuesto a la renta: si bien los ingresos por éste último se han elevado sustantivamente, no logran equiparar ni a la mitad del monto correspondiente al IGV. En términos de las tasas de tributación, la tasa de las variaciones más significativas se observan en el impuesto a la renta de las personas naturales en el que durante la última década la tasa mínima se ha más que duplicado (de 6% a 15%) mientras que la máxima disminuyó (de 37% a 30%) llegando a equipar, el 2002, la tasa correspondiente a las personas jurídicas, tasa que ha permanecido invariable. Comparativamente con la región, Perú tiene tasas promedio con excepción de la mínima a las personas naturales que es bastante mayor que la promedio.

A nivel general, la evidencia muestra que la estructura tributaria vigente en el país responde principalmente a criterios de corto plazo en términos de recaudación y simplicidad, a costa del rendimiento de largo plazo. Y esto es especialmente preocupante en la medidas efectivas en el corto plazo pero que pueden desincentivar el crecimiento en un horizonte temporal mayor.

La introducción de regímenes especiales de impuestos individuales (como el régimen especial del impuesto a la renta) o de una combinación de ellos (como el régimen único simplificado) cuestiona la consistencia del principio de simplicidad, en el sentido que no sólo complican la estructura de impuestos sino que también generan diferencias en el tratamiento tributario que se oponen al principio de eficiencia tributaria. Asimismo, hay normas que discriminan entre sectores de la actividad económica, alterando las rentabilidades relativas entre ellas.

Bien pudiera argumentarse que en el Perú la presión tributaria se ve afectada por la significativa presencia de segmentos informales de la actividad económica, pero es igualmente válido percibir que los impuestos vienen recaudando niveles muy por debajo de su estimado teórico; aún luego de considerar las exoneraciones. Así tenemos que analizando la recaudación del IGV por sectores económicos, el ratio pago impuesto/valor de ventas no supera el 8% que claramente contrasta con la tasa del IGV del 18%.

En materia fiscal hay que empezar a generar las condiciones para poner en práctica una regla fiscal contracíclica y que asegure la constancia, a largo plazo, de un porcentaje de deuda pública a PBI menor al actual. Una de esas condiciones es contar con un sistema tributario creíble, estable y equitativo. La reforma del sistema tributario es urgente y su puesta en marcha gradual puede ayudar a sincerar la meta de déficit fiscal actual y hacer espacio para un aumento de la inversión pública.[13]

Se ha escrito por algunos economistas sobre la posibilidad de diseñar una regla de política que asegure la sostenibilidad fiscal y al mismo tiempo que opere contracíclicamente. Con una política fiscal de este tipo se contribuiría de modo notable a salir de la recesión. Para comprender el significado de esta regla, es importante recordar que una política fiscal es sostenible en el tiempo si mantiene constante un porcentaje determinado de deuda pública a PBI. Combatir la recesión sin afectar la sostenibilidad fiscal es perfectamente posible si, además de incluir un superávit primario (ingresos menos gastos no financieros) que corresponde a dicho porcentaje de deuda pública, la regla incorpora un mecanismo de estabilización automática de las fluctuaciones económicas.

Otros economistas justifican las políticas procíclicas con su preocupación por la sostenibilidad fiscal, lo que sucede es que al cortar los gastos cuando caen los ingresos, se prolonga la

[12] Se trata de una estrategia que promueva un proceso sano de descentralización fiscal. Para una mayor discusión sobre los aspectos fiscales de la descentralización, véase CEPAL (1998).

[13] En el Anexo se destaca la importancia de una política fiscal contracíclica.

recesión. Cuando los períodos de recesión se alargan, esa política procíclica no sólo hace más difícil administrar los déficits sino también sostener el porcentaje de deuda pública a PBI. Y lo que es peor, puede llegar incluso a erosionar, en ausencia de *shocks* exógenos expansivos, la estabilidad social y política en países con grandes carencias como el Perú.

Ciertamente, el carácter negativo de las políticas procíclicas se evidencia en las crisis: la recesión contrae los ingresos tributarios; la autoridad responde recortando los gastos no financieros, para cumplir con la meta de déficit fiscal; el recorte de estos gastos profundiza la recesión si no hay factores exógenos que lo contrarresten; la profundización de la recesión cierra la posibilidad de un aumento de los ingresos tributarios; y, así, sucesivamente. No existe un solo país que haya salido de la recesión con políticas fiscales procíclicas.

Debido a la magnitud y la duración de la recesión por la que atraviesa la economía peruana no hay mucho margen para la aplicación de una política contracíclica. Los impulsos fiscales son prácticamente inexistentes, pues los esfuerzos que se hacen con metas de déficit son neutralizados por los efectos negativos de la recesión en los ingresos tributarios.

En materia fiscal hay que empezar a generar las condiciones para poner en práctica una regla fiscal contracíclica y que asegure la constancia, a largo plazo, de un porcentaje de deuda pública a PBI menor al actual. Una de esas condiciones es contar con un sistema tributario creíble, estable y equitativo. La reforma del sistema tributario es urgente y su puesta en marcha gradual puede ayudar a sincerar la meta de déficit fiscal actual y hacer espacio para un aumento de la inversión pública.

El diseño de un nuevo sistema tributario requiere tener en cuenta aspectos de eficiencia, equidad y, adicionalmente, su capacidad de mejorar la *performance* de la economía en las distintas fases del ciclo.

• Costo de la recaudación

“El costo de la recaudación es mayor que lo recaudado”. En efecto, la recaudación tributaria tiene varios componentes de costo:

- costo de la administración tributaria: gestión y fiscalización, gasto en recursos humanos y soporte logístico de la administración tributaria necesarios para cobrar impuestos
- costo privado del contribuyente: tiempo y recursos financieros, humanos y tecnológicos de los contribuyentes para cumplir su obligación[14]
- costo económico: asociado a las distorsiones generadas sobre la eficiencia económica que reducen el nivel de producción y de bienestar[15]
- costo de oportunidad: asociado al uso alternativo de los recursos utilizados para pagar impuestos y que implica una pérdida de bienestar
- costo asociado a la evasión y elusión: costo del riesgo de evadir, de las imperfecciones de mercado derivadas de la competencia desleal y de los recursos utilizados por los contribuyentes para evadir y eludir[16]

[14] Estimaciones en países desarrollados indican que el costo de cumplimiento es posiblemente 4 o 5 veces superior al costo directo de la administración tributaria. Para el caso de la India el costo de cumplimiento del pago del impuesto a la renta sería hasta 10 veces mayor que en los países desarrollados. (Bird 2003).

[15] El sistema tributario modifica los precios relativos de bienes y factores, y con ello provoca una pérdida de eficiencia. En particular, los impuestos afectan las decisiones ocio-trabajo y ahorro-consumo. Es inmediato que cualquier impuesto que grave el ingreso laboral, influye sobre la decisión de cuánto trabajar. En consecuencia, un impuesto al trabajo produce una pérdida de eficiencia porque distorsiona la decisión ocio-trabajo, aún cuando se permita rebajar la inversión en capital humano de la base imponible. Sin embargo, la reducción de la base tributaria obliga a aumentar la tasa si se desea mantener la recaudación constante, lo que incentiva la evasión y elusión tributaria. Estimaciones realizadas en países desarrollados indican que el costo de la recaudación en términos de la eficiencia económica es, por lo menos, 20%-30% del monto total recaudado (costos no visibles).

[16] La pérdida de eficiencia asociada a los impuestos crece más que proporcionalmente con la tasa impositiva, por lo que a mayor evasión mayor perjuicio a la economía

Cuando hablamos de costo de la recaudación también es de suma importancia exigir al Fisco no sólo que explicite sino también que tome en consideración, a la hora de establecer regímenes tributarios, la magnitud del costo que su administración y puesta en práctica representan para los contribuyentes, más allá de lo que efectivamente deban tributar, que es lo que el Fisco recauda.

Con ello, no sólo se informará al sector privado cuál es el costo total que debe afrontar para solventar al Estado sino que se pondrá en evidencia la eficiencia con que se realiza la captación de recursos públicos. El alto grado de evasión fiscal existente, que asciende a más de la mitad de lo efectivamente recaudado y que todavía constituye la más grave injusticia social vigente en el Perú, reconoce como una de sus causas principales la desatención por parte del Fisco de los costos en los que los contribuyentes deben incurrir para administrar el pago de los tributos y cumplir con las múltiples, complejas y siempre "dinámicas" disposiciones vigentes.

Este tema es de suma importancia en un contexto en el que uno de los principales componentes de costo directo de la recaudación en el Perú, se ha venido incrementando. A manera de ejemplo, el costo de recaudar US $100 se incrementaría de US $3.16 a US $3.36 entre el 2002 y el 2004,[17] y esto es más preocupante aún teniendo en cuenta que, el costo de la recaudación interna de la Sunat se ha más que duplicado desde 1994, año en el que ya registraba uno de los costos más altos en la región.

c) Actual propuesta de reforma tributaria

Al momento de la elaboración de este documento se ha realizado por parte del Gobierno peruano una propuesta de reforma tributaria después de muchos traspiés para que el Congreso aprobara otorgar facultades al Ejecutivo para legislar sobre la materia. Cabe notar que una reforma integral del sistema tributario debe esperar un estudio mucho mas completo y profundo que lo que se puede hacer en unas pocas semanas. Por consiguiente, lo que se haga ahora debe entenderse como medidas de transición que deberían ser sustituidas por una reforma mas completa, quizá en el mediano plazo.

Cabe mencionar, que el proyecto de presupuesto 2004 no contempla el incremento de los ingresos que provendrían de esta reforma, de manera que éste deberá reformularse una vez que se estime la recaudación incremental esperada para el próximo año. La Dirección Nacional de Presupuesto Público indica que se espera una mayor asignación y no tanto una reasignación de los recursos entre los sectores, instituciones y niveles de gobierno.

Asimismo, respecto de la racionalización de las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios, no se pretenden modificar aquellos de naturaleza regional ni los sectoriales de agricultura, acuicultura y educación y cultura.

Uno de los temas más debatidos ha sido el de la bancarización en el sentido de buscar una amplitud en la base de contribuyentes y una de las formas de hacerlo es incorporando a los informales en las filas de la formalidad, en lo cual la bancarización puede ser una herramienta útil. En los países desarrollados prácticamente todas las operaciones comerciales se realizan a través del sistema financiero por parte de los agentes. En el caso del Perú, aún gran parte de las transacciones comerciales se realizan en efectivo, lo cual es reflejo de una elevada informalidad y la meta de mediano plazo sería elevar la bancarización de 25% a los grados de Chile y Bolivia (50%).

[17] Estimados sobre la base del proyecto de presupuesto 2004.

Si bien las iniciativas de la bancarización pueden ser positivas, pudiera ser contraproducente la aplicación de un impuesto a las transacciones financieras.[18] Este impuesto gravaría con un monto fijo o una tasa las operaciones ligadas al uso de cuentas corrientes o de ahorros. Su administración es sencilla y su recaudación puede ser significativa, pues implicaría una mayor carga tributaria a los grupos de altos ingresos, principales usuarios de los servicios financieros.

PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA PARA EL 2004

OBJETIVOS
• Incrementar el nivel de la presión tributaria de 12,1 en el año 2002 a 14.0% en el corto plazo y a 16% en el mediano plazo • Modernizar, simplificar y dar mayor progresividad al sistema tributario • Ampliar la base tributaria reduciendo la informalidad y la evasión
AMBITOS DE LA REFORMA
a) Código tributario • Establecer normatividad que fomente ampliación de la base tributaria • Establecer sanciones administrativas a funcionarios • Medidas que eleven cumplimiento de obligaciones aduaneras y la efectividad de las sanciones
b) Política tributaria • Modificar la Ley del Impuesto a la renta cuyos criterios no se actualizan hace más de diez años: modificación de tramos y tasas marginales en pro de una mayor progresividad • Modificar los regímenes tributarios promocionales RUS y RER • Racionalizar los beneficios tributarios sectoriales: reglas esenciales y aprobación del Congreso • Promover la bancarización y crear impuesto a transacciones financieras • Modificar la Ley del IGV y el ISC y la Ley de Tributación Municipal
c) Administración tributaria • Modificar el Registro Unico de Contribuyentes y el sistema de pago de obligaciones tributarias • Establecer procedimientos para: (1) aplicar y facilitar la aplicación de medidas cautelares, (2) cobrar de las deudas de entidades públicas y (3) contar con la información necesaria • Emisión de Ley contra la evasión y el lavado de dinero

Fuente: Elaborado sobre la base de PCM (2003).

Ahora bien, esto puede acarrear una reducción de la rentabilidad efectiva de los depósitos y un desincentivo a la intermediación que se encuentra estancada desde 1999; los agentes pudieran preferir aumentar sus inversiones en activos financieros no gravados o mantener una mayor liquidez. Es importante analizar el costo-beneficio de la aplicación del impuesto balanceando pro y contras.

Recientemente, se adoptó un alza del IGV en un punto porcentual o sea de un 18 a un 19%, como un ejemplo de medidas cortoplacistas. De hecho que mayores tipos impositivos no redundan en una mayor recaudación y los resultados se pueden apreciar en los niveles de recaudación en el período en que se aplicó, donde se redujeron los ingresos por este concepto en 1.2%. Es fundamental que el Gobierno vaya reduciendo su déficit fiscal para evitar el ya excesivo incremento de la deuda pública y bajo ese panorama una medida de esta naturaleza pudiera ser saludable, pero resulta que aumentar la recaudación vía aumento de tasas, en lugar de mejorar la recaudación, incentiva la evasión y en el caso particular del IGV el aumento de tasas no es sólo regresivo sino que muy probablemente también es recesivo.

La práctica ha corroborado que en ocasiones se recauda más con tasas más bajas. Por ejemplo en la Argentina se recauda un 5.5% del PIB con una tasa de 21%; en cambio en Bolivia con una tasa de 15% se recauda un 8%. En el Perú, con 18 por ciento se recaudaba sólo el 6% hasta mediados del 2002, después de esa fecha debido a medidas de control de la evasión por parte de la SUNAT se incrementó a un 7%, sin elevar la tasa.

La elevación de tasas es una opción de costo político "barato" para el gobierno (en términos de facilidad recaudatoria y de fiscalización) porque las empresas transfieren el aumento al siguiente eslabón de la cadena comercial y productiva, siendo el consumidor final quien asume el costo finalmente.

[18] La experiencia en el uso de este tipo de impuestos en los países latinoamericanos, lo muestra como mecanismo efectivo para elevar la recaudación en el corto plazo, pero la respuesta del mercado produce efectos adversos sobre la asignación de recursos y una significativa desintermediación financiera. Ver FMI (2001).

Una reforma tributaria seria debe empezar por aceptar que se debe ampliar la base tributaria y que para ello hay que formalizar el Perú y que ante esto es imprescindible cambiar el Estado para ponerlo a servicio de los ciudadanos. El problema también es de credibilidad, porque lo relevante es el establecimiento de las reglas del juego claras que permitan el desarrollo de la actividad económica, y no los recursos en sí mismos. Nada se gana con arbitrar recursos sino se recupera la credibilidad. Es al revés, hay que recuperar la credibilidad para tener acceso a recursos. Y ello es posible con reformas sustanciales, coherentes y complementarias, que se pongan en marcha y con medidas de política que permitan una reactivación rápida. Contar también con un cronograma que desligue las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, con una reforma tributaria real, estructural, y un programa de reorientación del gasto público obtendría el respaldo de la comunidad internacional y posibilitaría el flujo de recursos para financiar problemas temporales.

El país no puede ignorar ni la realidad social ni la situación económica en la solución del problema fiscal. No se trata simplemente de obtener los recursos necesarios para financiar el gasto existente, así como tampoco de eliminar unas entidades y licenciar unos cuantos miles de empleados públicos. El problema es más profundo: la violencia que vive el país, la falta de solidaridad, la ausencia de una red de seguridad social efectiva y la pérdida de credibilidad del Estado plantean una reformulación total de las instituciones estatales. El Estado simplemente no está cumpliendo con su función, su credibilidad es baja y la población no está encontrando respuesta a sus necesidades.

De lo anterior se aprecia que, como bien se indican en sus objetivos, las propuestas están encaminadas a incrementar los ingresos tributarios a partir del déficit de recursos que tienen las cuentas fiscales. En buena cuenta, estas propuestas son propias de una primera etapa, por demás necesarias para el Perú, que debieran ser complementadas paralelamente y a posteriori, de otras etapas que incluyan objetivos que contribuyan a una cada más creciente equidad y gobernabilidad del sistema tributario y que desemboquen en la firma de un Pacto Fiscal donde todos los actores involucrados jueguen un rol preponderante en las decisiones de crecimiento y políticas públicas del país.

Es importante indicar, que el desafío es encontrar una forma, administrativa y políticamente factible de conseguir recursos, buscando la consecución de algunos objetivos importantes como equidad y eficiencia. No es una tarea fácil, en la medida que existen ciertos conflictos entre recaudación y equidad, entre ésta y eficiencia, entre capacidad administrativa y aceptabilidad política, y entre varias otras combinaciones de criterios. En este sentido, el objetivo práctico de una reforma tributaria debe ser simplemente mejorar el sistema anterior, en función a dichos criterios, aunque no se llegue a la situación óptima.

III. EQUIDAD Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS

El poder e influencia que acumulan los sectores que concentran el ingreso, les permite evitar que las estructuras tributarias descansen de un modo más equilibrado sobre los impuestos directos e imponer a estos sectores la presión tributaria que les corresponde, lo cual explica en parte por qué muchos países en desarrollo, entre ellos Perú, no han explotado plenamente los impuestos a la renta de la personas físicas y los impuestos sobre la propiedad, y por qué sus sistemas tributarios raramente logran una progresividad satisfactoria.[19]

Además, existen otros factores que hacen difícil la tarea de lograr un sistema tributario progresivo: movilidad del capital y del trabajo; la competencia tributaria internacional, *off-shore* y paraísos fiscales; y la incapacidad de las administraciones tributarias para amortiguar estas tendencias.

---

19 Véase Tanzi (2001).

Ahora bien, la equidad en el sistema tributario peruano reside básicamente en su diseño. Sin embargo, sus resultados distan de los objetivos. Entre algunos de los factores que afectan su equidad destacan:

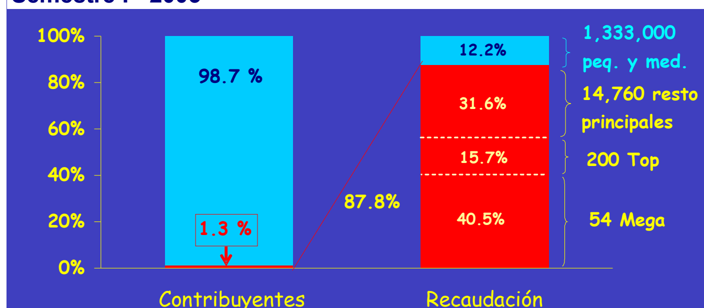
- En el impuesto a la renta la progresividad se ha expresado en una cada vez más alta tasa marginal máxima y un mínimo nivel de ingreso deducible. Tasas marginales muy elevadas promueven la evasión.
- En el impuesto general a las ventas, bajo un enfoque de pseudo-equidad, se han dictado leyes exonerando del pago de IGV diferentes productos y regiones y otorgando créditos fiscales especiales, sin mayores evaluaciones costo-beneficio de lo que esto representa en términos de recaudación.

Adicionalmente, los ingresos provenientes de actividades de empresas se gravan a una tasa equivalente a la tasa marginal más alta. La inequidad horizontal se agudiza por las altas tasas de impuestos a planillas, incluyendo a las contribuciones al seguro social, que se imponen de manera proporcional sobre sueldos y salarios. Además, dada la estructura del mercado laboral peruano, la incidencia de estas cargas, aún en el caso del IES en el cual la obligación legal reside en la empresa, recae sobre la mano de obra en el sector formal, fomentando el desempleo e informalidad de la economía.

• Concentración de la recaudación

Cuando los gobiernos necesitan recursos adicionales, lo más común es elevar las tasas de tributación en los grupos donde el grado de cumplimiento es mayor. Esto aumenta la percepción del sistema tributario como más inequitativo, en la medida que se obliga a pagar más a quienes cumplen más con el pago de impuestos.

CONCENTRACION DE LA RECAUDACION
Semestre I - 2003



Fuente: Elaborado sobre la base información de Sunat.

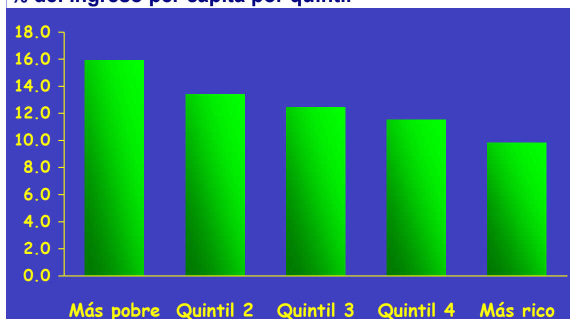
En el caso del Perú, un importante rasgo del sistema tributario es la concentración de la recaudación en un reducido número de contribuyentes. Desde 1999, los contribuyentes clasificados como Mega y Top registran una tendencia creciente hacia una mayor concentración, mientras que el resto ha reducido su participación. Es así, que poco más del 1% de los contribuyentes, los denominados PRICOS (principales contribuyentes), explican más del 85% de la recaudación. Más aún, solamente 54 contribuyentes explican más del 40% de la recaudación total del país.

Si bien esta concentración no hace sino reflejar la desigual distribución de ingresos del Perú, también es cierto que la concentración de la recaudación se ve exacerbada por el propio diseño de las normas tributarias, así como por las estrategias de fiscalización que se aplican.

• Incidencia tributaria

Es importante estimar la incidencia de los impuestos porque permite distinguir entre quienes tienen la obligación de pagar un impuesto, en particular, y quienes realmente lo pagan y en qué proporción. Se trata de la equidad vertical del sistema tributario. La carga tributaria se distribuye entre los

INCIDENCIA DEL IGV 2002
% del ingreso per cápita por quintil



Fuente: Elaborado sobre la base de INEI (Enaho 2002-IV).

individuos en función de sus roles como productores, insumo de trabajo y/o consumidores. En el caso de los impuestos generales a las ventas, por ejemplo, las empresas trasladan el impuesto a los consumidores quienes son, en última instancia, quienes pagan realmente el impuesto.
En un ejercicio de análisis parcial y estático y no de equilibrio general ni dinámico, se evidencia el impacto regresivo que tiene el impuesto general a las ventas sobre la distribución del ingreso. Pese a que el 20% de la población de mayores ingresos tiene un nivel promedio de ingresos dieciocho veces mayor que el de menores ingresos, éste contribuye con una proporción significativamente menor mostrando el grado de inequidad que supone la aplicación de este tipo de impuestos.

El impuesto a la renta es por naturaleza progresivo y podría llegar a contrarrestar los efectos regresivos de los impuestos indirectos. Sin embargo, por un lado, los impuestos indirectos tienen un peso mucho más significativo dentro de la estructura tributaria y, por otro, la magnitud de sus efectos positivos está significativamente disminuida por la proliferación de gastos tributarios, evasión y elusión.

- ## Gastos tributarios

La posición fiscal de un país se debe evaluar a partir de dos grupos de indicadores. El primero de ellos es convencional y se refiere a los gastos, impuestos, subsidios y transferencia que están debidamente identificados en el presupuesto del gobierno, y conforman el aspecto visible de la política fiscal. El segundo lo conforman una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto y que forman parte de la llamada "política cuasifiscal". Los gastos tributarios se encuentran en este segundo grupo.[20]

En principio, los gastos tributarios son todas aquellas deducciones, exoneraciones o modificaciones que constituyen un tratamiento preferencial que beneficia a un sector, rama, región o grupo de contribuyentes y a su vez representan un monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria. En un sentido más amplio, se pueden incluir en esta caracterización a las amnistías y facilidades crediticias, como también las tasas diferenciadas que tienen en trasfondo un grado de protección diferencial.

En términos de distribución, los gastos tributarios, al igual que los impuestos y gastos regulares, tienen un impacto sobre la equidad vertical y horizontal y de hecho en muchos países se producen como parte de la búsqueda de objetivos políticos. Los gastos tributarios van en contra de la equidad, ya que implican subsidios ocultos, donde lo que unos contribuyentes dejan de pagar, debe ser compensado por los que no se benefician con este tratamiento. A mayor trato preferencial, mayor brecha de equidad.

Estimaciones oficiales de los gastos tributarios en el Perú para el año 2003 arrojan que estos representan un 1,91% del PIB y 15,6% del total de los ingresos tributarios que se esperan obtener este año. Entre el IGV y el impuesto a la renta a personas jurídicas se concentran cerca del 70% de los gastos tributarios. Si tenemos en cuenta que los incentivos y exoneraciones tributarias se sobreponen y combinan de modo que un sector puede tener diferentes tipos de beneficios aplicados a diversos impuestos, podemos concluir que el panorama de incentivos o exoneraciones tributarias en el Perú es vasto y complejo, propiciando ello mayores oportunidades de evasión y elusión en perjuicio no sólo del Tesoro Público sino de la población en general. Las proyecciones para el 2004, indican un aumento del monto que se dejará de recaudar en razón de estos "beneficios".[21]

20 CEPAL (1998).
21 Estimaciones más detalladas se presentan en la exposición de motivos del "Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004", véase www.mef.gob.pe

Ahora bien, es necesario mencionar que estas cifras son estimaciones que han sido revisadas a tres niveles: exclusión de inclusiones erróneas, adición de gastos tributarios no considerados y ajuste de otras cifras, lo que a conducido a reestimaciones que reducen el monto oficial del gobierno de 1.9% del PBI a 1.4% según el FMI[22] y hasta 1.2% según un reciente estudio de Apoyo. Es necesario destacar, que la eliminación de estos gastos tributarios no conduce a elevar la recaudación en un monto equivalente al estimado.

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS EN EL 2003

IMPUESTO	% PBI	% GT	PRINCIPALES TIPOS DE GASTO TRIBUTARIO
Impuesto General a las Ventas (IGV)	1,55%	80,9%	• Exoneración de bienes agrícolas del apéndice 1 de la Ley del IGV (43,9%) • Amazonía (12,61%) • Exoneración varias (43,9%): instituciones educativas, culturales o deportivas; construcción de la Amazonía; empresas que otorguen servicios de crédito; devolución por recuperación anticipada
Impuesto a la Renta	0,19%	10,12%	• Exoneraciones a los intereses por depósito en el sistema financiero • Depreciación acelerada • devoluciones por donaciones del exterior • exoneraciones a productores agrarios
Impuesto Selectivo al Consumo	0,17%	8,75%	• exoneraciones a vehículos usados y reacondicionados en CETICOS • exoneración a la venta de combustible en la Amazonía
Ad-Valorem y otros impuestos	0,01%	0,24%	• Ad-Valorem exonerado a las instituciones educativas, culturales • Ad-valorem por importación de bienes e insumos requeridos en las actividades de exploración y explotación • crédito tributario en la venta intermedia de bienes de capital

Fuente: Elaborado sobre la base del Proyecto de Ley de Presupuesto 2003, MEF (2002).
GT = Gastos tributarios

Entre los principales problemas que ha generado la proliferación de gastos tributarios destacan la pérdida de transparencia en la gestión pública, debido que es sumamente difícil para el Estado poder cuantificar el impacto de los beneficios o incentivos en los resultados fiscales; distorsiones en la estructura tributaria; deterioro de las condiciones de competitividad de la economía; desorden en el manejo presupuestario; dificultad para una adecuada asignación de recursos, inequidad horizontal, entre otros.

Adicionalmente, tiene efectos directos sobre la administración tributaria en tanto complejiza y dificulta la fiscalización, abre más espacios para la elusión y evasión, sesga a enfocar la recaudación desde una perspectiva de las necesidades inmediatas de corto plazo postergando medidas orientadas a reducir la evasión y ampliar la base tributaria.

22 FMI (2002)

IMPACTO DE LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS

PAISES	IMPACTOS
Brasil	Significativos ingresos perdidos en relación a la inversión generada
Indonesia	Poco efecto en estimular inversión
Malasia	Poco valor para las empresas objetivo
México, Paquistán y Turquía	Efectos limitados
Perú	No mejora condiciones de vida, no reduce costo de canasta básica, cuestionable generación de focos de desarrollo y de promoción de exportaciones
Tailandia	Poco efecto sobre decisiones de inversión

Fuente: Elaborado sobre la base de Apoyo (2003)

De acuerdo con la evaluación de los efectos logrados en las zonas o sectores en los que han sido aplicados los incentivos y exoneraciones actualmente vigentes, se puede demostrar que estos no han cumplido los objetivos para los cuales fueron creados, habiendo generado en su lugar, efectos adversos para la economía de la región y del país.

Tampoco se ha estimulado la creación ni expansión de la industria local en la zona beneficiada, en su lugar se ha favorecido el establecimiento de empresas comerciales en detrimento de empresas productivas locales. Se trata de inversiones generadas no por criterios de rentabilidad sino de los beneficios tributarios específicos. Asimismo, el costo de vida de la población ubicada en la zona favorecida no ha sufrido cambios significativos.

La eliminación de los beneficios tributarios vigentes genera reclamos sociales en las zonas beneficiadas, pero la misma permite homogeneizar el tratamiento a los contribuyentes y posibilita que el incremento de ingresos se quede en la región para futuras inversiones, a la vez que mejora la equidad horizontal y reduce la evasión. El MEF ha iniciado un plan de eliminación de las exoneraciones regionales y tanto Lima (excepto las del agro) y algunas de la zona amazónica han aprobado su eliminación. Sin embargo, en los 3 departamentos donde los gobiernos regionales aceptaron su eliminación, los empresarios han interpuesto una acción de amparo a fin de evitarlo.

Una práctica de gasto tributario en el Perú son también los Contratos de Estabilidad Jurídica y Tributaria. A finales del año 2002, se encontraban firmados más de 250 con empresas inversionistas y receptoras de inversión. Estos contratos “congelan” el régimen tributario de estas empresas y brindan beneficios en libre remesa de utilidades, tipo de cambio preferencial, etc. durante 10 años en la mayoría de los casos. Entre 1994 y el 2001 el beneficio recibido por las empresas involucradas en los convenios se estima en S/.1135 millones (0.5% del PBI), incidiendo determinantemente las pérdidas provenientes de la depreciación de activos revaluados. En este resultado se incluyen S/.660 millones por depreciación y S/.102 millones por arrastre de pérdidas para períodos futuros.[23]

Se debe establecer cuáles son las empresas que, sin tener contratos de estabilidad jurídica (en su mayoría privadas nacionales), también se acogieron al DS 120 y, por lo tanto, gozan de los mismos privilegios descritos arriba. Como la vigencia del DS 120 fue abolida en 1998, a partir del ejercicio de 1999 estas empresas no deberían haber depreciado ya los activos revaluados y deberían estar tributando con la legislación anterior.

Se suponía que la privatización traería mayor actividad económica y por tanto, mayor recaudación en tributos. Sin embargo, la firma de Convenios de Estabilidad Tributaria con los operadores privados, colocaron a muchos de ellos en posibilidad de pagar menos impuestos agudizando el carácter regresivo del sistema tributario peruano.[24] Es posible revisar estos contratos, pero siempre por ambas partes y no por decisión de una de ellas, pues crearía un precedente funesto para el futuro de las inversiones extranjeras. Es obvio, que las futuras nuevas inversiones esperarán recibir similar tratamiento preferencial que de no otorgarse

[23] Sunat septiembre 2002

contribuiría a una mayor inequidad horizontal con respecto a las que actualmente reciben este tratamiento.

- ## Evasión y elusión

Una política tributaria ideal es aquella que recauda lo necesario para suplir los gastos e inversiones públicas a partir de la contribución de todos los ciudadanos, según su capacidad de contribuir y ojalá sin crear nuevos impuestos. Sin embargo, la distribución equitativa de la carga tributaria por contribuyente, de acuerdo con las normas establecidas, presenta una serie de problemas, siendo el principal la evasión tributaria. La evasión y elusión constituyen un fenómeno que además de erosionar los ingresos del Gobierno, deteriora la estructura social y económica del país vulnerando la legitimidad de las instituciones, las finanzas públicas y los gobiernos, reflejando de esta manera la fragilidad del pacto fiscal subyacente.

Las administraciones tributarias dejan de recaudar por evasión, elusión y gastos tributarios. La evasión proviene de la decisión del contribuyente de no declarar total o parcialmente determinadas operaciones o bases imponibles, mientras que la elusión depende de la capacidad del contribuyente para interpretar las leyes a manera de beneficiarse reduciendo el monto del impuesto a pagar.[25]

Múltiples factores de carácter extra-económicos originan o incrementan sus efectos:

- Carencia de una conciencia tributaria: la aceptación del sistema tributario depende de la moderación de la carga tributaria, de la equidad del sistema y la opinión que tengan los contribuyentes del destino de los impuestos.
- Sistema tributario poco transparente: las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., deben ser estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea claro y preciso.
- Administración tributaria poco flexible: esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales y en la política tributaria, en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a las mismas.
- Bajo riesgo de ser detectado: adecuados sistemas y mecanismos de control y fiscalización modifican la valorización costo-beneficio en la decisión de evadir y reduce la inequidad horizontal y vertical.

Sin lugar a dudas la lucha contra la evasión no es fácil, no solo hace falta una decisión política sino, que es un verdadero desafío de toda la sociedad. Sin embargo, es importante resaltar que buscar mayores niveles de recaudación a través de menores niveles de evasión resulta en reducciones inmediatas de la inequidad tributaria.

Bajo la existencia de evasión fiscal, generalmente, se recurre a alzas de los tipos impositivos de ciertos impuestos a manera de compensar lo que se deja de recaudar producto de la evasión, creando mayores distorsiones económicas, las cuales crecen más que

---

24 En "Balance de los fondos de privatización" (dic. 2001) se estima el beneficio neto de las privatizaciones en la última década: el Estado asumió US$1460 millones de deudas para limpiar las empresas públicas antes de venderlas; ingresaron al Tesoro Público US$ 6767 millones;, se han gastado US$ 4880 millones (el 45% de éstos se ha destinado a la compra de armamento y al pago de la deuda externa) y se han transferido US$ 2257 millones al Fondo Nacional de Ahorro Público y al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales para cubrir las deudas del Estado y los costos de la privatización del sistema de pensiones; y se han devuelto US$ 158 millones a las empresas ya privatizadas. Con todo, a diciembre del 2001, el saldo de la privatización fue negativo en US$517 millones, aunque se han ganado US$ 741 millones de intereses bancarios, lo que da un beneficio neto de US$ 223 millones de todo lo privatizado en 10 años. Adicionalmente, esto condujo al cese de 120,000 trabajadores de empresas públicas.

25 Por su parte, los gastos tributarios dependen de la decisión de las autoridades económico-fiscales de renunciar al cobro de un impuesto por parte de sectores, regiones o contribuyentes. CEPAL (1998)

proporcionalmente con los tipos impositivos. Al mismo tiempo, se deteriora el funcionamiento de los mercados ya que los agentes que defraudan (en ocasiones siendo menos eficientes) pueden dejar fuera de competencia o hacen una competencia desleal a quienes cumplen. En escenarios de evasión y elusión elevadas, como es el caso del Perú, no será necesariamente aconsejable para la economía, tasas más elevadas. Es más apropiado reducir la evasión en los impuestos que ya existen y no sólo pensando en los beneficios recaudatorios sino los importantes beneficios en cuanto a eficiencia, equidad y legitimidad del sistema.[26]

Cuanto más compleja sea la legislación tributaria, mayores serán los espacios para eludir y evadir.[27] De hecho, en el Perú como muchos otros países en desarrollo, las empresas obtienen pérdidas contables consistentemente, mientras que los signos exteriores de riqueza de sus dueños mejoran: sus contadores son simplemente más hábiles e imaginativos que sus contrapartes del sector público.

La evasión tributaria, constituye una función inversa de los mecanismos de fiscalización y conciencia tributaria.[28] Sin pretender dar cuenta exacta de su dimensión, las estimaciones permiten formarse una idea respecto de sus órdenes de magnitud. El Perú se encuentra entre los países con mayores niveles de evasión tributaria del IGV en la región, a pesar de que este nivel habría descendido de 68% en 1993 a 56% hacia fines de los noventa y hasta 50% el 2001.[29] Más de la mitad de esta evasión se explica por cuatro sectores económicos: empresas de servicios, comercio, construcción y hoteles y restaurantes.

• Informalidad y contrabando

El razonamiento económico que sirve para explicar la informalidad y la evasión se basa en que los contribuyentes son agentes que se preocupan por maximizar su ingreso neto o el bienestar que genera dicho ingreso. El ingreso neto esperado está determinado por los ingresos antes de impuestos, la tasa de imposición, la tasa de evasión, la probabilidad de ser detectado y castigado; así como las sanciones correspondientes. Por lo tanto el problema de la informalidad y la evasión sería más que un juego de azar en el que hay una probabilidad de ganar (por impuestos omitidos) y una de perder (por las sanciones al ser detectados).

La economía informal o subterránea, se categoriza en:
1) Marginal o de subsistencia: segmento social que genera algún tipo de ingresos con la única finalidad de satisfacer las necesidades básicas de alimentación y que puede denominarse economía de subsistencia
2) Informal: rentas provenientes de la combinación de trabajo y capital pero en escalas no desarrolladas y que incluye la empresa familiar, los profesionales o técnicos informales y la pequeña empresa establecida
3) Evasión: contribuyentes formales que dentro de su formalidad tienen operaciones informales no declarando la totalidad de ingresos percibidos o aumentan indebidamente crédito, costos o gastos debido a operaciones inexistentes.

---

26 Kaufmann, Kraay y Zoido- Lobatón (2001) han estimado la dirección de la causalidad entre índices fiscales y crecimiento económico: mejores índices fiscales (cumplimiento tributario, por ejemplo) causan mayor crecimiento del PIB per cápita, lo cual echa por tierra la teoría de crecer primero y atacar la evasión después a una menor tasa de evasión.

27 La experiencia indica que el costo de administrar y cumplir con un sistema impositivo, así como las posibilidades de evasión y elusión aumentan con la complejidad de éste, es decir, con el número de tasas, franquicias y exenciones. Por ejemplo, Agha y Haughton (1996) analizan los determinantes de la evasión en el IVA usando información de corte transversal proveniente de 17 países de la OECD para el año 1987. Los autores encuentran que el cumplimiento decrece con el número de tasas: cada tasa adicional reduce el cumplimiento en 7%.

28 Es decir: $ET = f^{-}(CT, MF)$ donde: evasión tributaria=ET, mecanismos de fiscalización =MF y conciencia tributaria=CT

29 Silvani y Brondolo (1993), CIAT (2001) y FMI (2002).

Ahora bien, existen diversos factores que explican la informalidad en el Perú, derivados por situaciones de tipo económico, jurídico, social y cultural. A grandes rasgos, una caracterización de estos implica:

1) Factores económicos: insuficiencia y necesidad de empleo adecuado, altos costos de acceso y de permanencia dentro de la formalidad,[30] obtención de mayores utilidades, valorización del costo-beneficio de la informalidad vs. la formalidad, falta de crédito para la creación de pequeñas empresas (por ejemplo, muchos requisitos o altos intereses), y/o demanda por consumo de bienes y servicios provenientes de los consumidores quienes buscan menores precios.
2) Factores jurídicos: desconocimiento del contribuyente de los procedimientos y del marco legal existente y/o creación de beneficios tributarios y exoneraciones para unos sectores que generan perjuicios para otros.
3) Factores socioculturales: exigua o nula preparación educativa en materia ético-cívico-tributaria, migración del campo a la ciudad, incipiente desarrollo de una cultura tributaria y/o el sector formal estimula el crecimiento del sector informal
4) Factores políticos: inexistencia de reciprocidad por parte del Estado en el otorgamiento de servicios de calidad, inoperatividad de las administraciones tributarias, escasa coordinación en materia de fiscalización e información entre la Sunat y los gobiernos locales, complacencia del Estado con algunos sectores para favorecerlos con ventajas tributarias.

En la mayoría de países en vías de desarrollo, existe un importante sector informal quel consiste principalmente de compañías pequeñas y medianas, profesionales y agricultores, que operan fuera de la red tributaria. Tiene un impacto negativo directo sobre la equidad horizontal y la legitimidad de la administración tributaria como ente de gestión. Con esto, la necesidad de incrementar la recaudación genera presión para ampliar la base tributaria.

Por otro lado, el contrabando es una manifestación de la informalidad y efecto de la incapacidad del Estado de absorber a empresarios y consumidores que viven y se benefician del contrabando, al margen de la legalidad. La informalidad y el contrabando son resultado de los altos costos de transacción o barreras artificiales que el mismo Estado crea[31] originando que el Perú tenga una de las economías con más informalidad en la región: 58% del PBI[32] después de Bolivia y Panamá (64% en promedio) y muy distante de Chile (18%) y Costa Rica (23%). La Revista *The Economist* estima que en los países ricos la economía informal fluctúa en 15% del PBI, mientras que en los países en desarrollo alcanza a más del 33%.

A modo de ilustración, de la mercadería de contrabando que ingresa al Perú (US $920.9 millones), el Estado Peruano pierde US $308.5 millones por evasión fiscal.[33] En la actualidad solo el 15% de los productos que entran por el Callao, principal puerto del país, pasa por controles aduaneros.

IV. GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Durante las últimas décadas los procesos de cambio en el Perú generaron una serie de demandas económicas, políticas y sociales que desbordaron la capacidad de las instituciones del Estado, del sector productivo y de las organizaciones sociales para satisfacerlas, generándose una crisis de gobernabilidad que hasta hoy día persiste.

---

30 Por ejemplo, hacia el año 2000, los gastos de constitución para una persona natural (empresa unipersonal) ascienden a US $ 337.00 y para una persona jurídica US$ 440.00.

31 De Soto y Ghersi (2000) y PCM (2003)

32 Más aún, de acuerdo con un análisis realizado por la OIT sobre el empleo en el Perú el empleo informal creció de 51.8% en 1990 a 59.3 % en 1997, mientras que el empleo formal en el sector público se ha reducido de 11.6 % en 1990 a 7.2% en 1997.

33 Sociedad Nacional de Industrias (2003).

Sin duda, es conveniente señalar las condiciones políticas e institucionales que en el caso peruano han impedido la transición ordenada de la fase de estabilización hacia la de reformas económicas, estructurales e institucionales. Entre ellas se pueden mencionar, la violencia terrorista y la hiperinflación en la década de los 90, que una vez superadas requerían de estilos diferentes de gobierno para resolver los problemas del desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.

Asimismo, no menor incidencia tuvo la escasa capacidad técnica y administrativa del Gobierno, como resultado de una deserción en masa de los mejores profesionales del sector público hacia el sector privado y hacia el extranjero, de la ausencia de un plan de desarrollo nacional, de falta de transparencia y de una corrupción generalizada en los más altos niveles del Gobierno. Estos son factores que, definitivamente, perforaron la gobernabilidad en el Perú.

Cuando hablamos de gobernabilidad fiscal debemos pensar en la capacidad del Gobierno para implementar una política fiscal sostenible, creíble y con un mínimo costo para su eficacia de gestión; asimismo, ser capaz de transmitir a los actores los dilemas de la administración financiera pública un clima que resulte favorable hacia la disciplina fiscal, el logro de acuerdos políticos específicos y evitar los errores propios de factores coyunturales y unido a esto una voluntad de transparencia en la producción de información sobre el futuro que favorezca la unidad y coherencia del proceso decisorio público.[34]

Los desequilibrios macroeconómicos generados por la crisis de la deuda de los años 80, unido a las erradas decisiones económicas de los gobiernos de turno experimentando con políticas estatistas y heterodoxas que desencadenaron en una descomunal hiperinflación a principios de los 90, hicieron que se agudizara la crisis de gobernabilidad democrática, sin la cual eran muy remotas las posibilidades de lograr una estabilidad tributaria o fiscal.

En las condiciones actuales, aún subsiste una falta de consenso político y parlamentario en cuanto a las definiciones del nivel, composición y tendencia del gasto público y la recaudación tributaria y, por consiguiente, una notoria fragilidad de las finanzas públicas reflejada en la insuficiencia de recursos para afrontar programas de gastos corrientes y el perfeccionamiento de una administración tributaria eficiente que garantice una recaudación capaz de satisfacer las necesidades del Estado al menor costo posible.

Así, la tendencia del Gobierno va hacia la utilización de instrumentos de políticas fiscales que contengan el menor costo político posible ante el impedimento de poder aumentar la carga tributaria o reducir el gasto, y en muchas ocasiones sin la debida transparencia para la toma de decisiones por parte de los actores de la política fiscal.

Los efectos secundarios de esta práctica han sido palpables a través de la corrupción existente en la sociedad peruana de las últimas décadas hasta nuestros días y origina graves problemas de gobernabilidad.

De ahí la necesidad de la concertación de un acuerdo o pacto que se enmarque en la estructura político-institucional de la sociedad, que satisfaga los criterios de gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y propicie el crecimiento económico. En el cumplimiento de estos objetivos juega un papel importante el diseño de un sistema tributario que vincule la participación de la sociedad civil y la responsabilidad de las instituciones políticas en la meta común del desarrollo y cumpla con los principios reconocidos en el ámbito teórico y práctico de los sistemas impositivos.

---

34 Dentro de las definiciones de gobernabilidad, la que más se asocia a estos temas es la denominada "gobernancia" que es *"La manera en que se ejerce el poder en la administración de recursos económicos y sociales para el desarrollo.'* Este concepto es crucial ya que está destinado a determinar tanto la función de la política económica, como la de la política social. Véase Orlansky, Dora "Las políticas de la Descentralización".

El sistema tributario de por sí tiene un ingrediente político al ser el producto de las interacciones entre el gobierno y grupos de la sociedad. Si bien la tributación es un mecanismo para financiar el Gobierno, es también parte de un contrato social entre el estado y la sociedad, un contrato en el que el gobierno tiene que tener altos niveles de legitimidad política para que éste funcione. A medida que el Estado penetre más en la sociedad a través de sus administraciones tributarias, más institucionalizado se reconocerá.
De lo anterior se desprende que este contrato político-social y con fines económicos comunes no resulta inviable, si en términos de la tributación no se vinculan los impuestos con los gastos destinados a satisfacer las necesidades de la sociedad.

Ahora bien, en cada caso es necesario evaluar las prioridades a corto y mediano plazo. En una sociedad como la peruana actual, con una evidente insuficiencia de recursos fiscales, poca credibilidad en el gobierno y en sus instituciones burocráticas, resulta muy complicado un entendimiento espontáneo de todos los actores a partir de las decisiones económico-fiscales que se adopten por las autoridades aunque éstas estén preservando la estabilidad a largo plazo sin considerar medidas en el corto plazo para favorecer los intereses de la sociedad.

La política tributaria depende de las preferencias de cada país por determinados objetivos de política pública relacionados con los niveles de distribución de ingreso, riqueza y crecimiento económico deseado. En este sentido, cabe destacar que el Perú no tiene identificada una visión ni misión de país en el mediano y largo plazo y, más aún, no cuenta con un plan nacional de desarrollo. Lo que más se aproxima es el Acuerdo Nacional, la formulación de los planes estratégicos sectoriales multianuales (Pesem) y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Se trata de un conjunto de instrumentos e iniciativas que comparten muchos de los principios de trasfondo de un pacto fiscal en términos de consenso, objetivos nacionales, temporalidad y fortalecimiento del rol del Estado. La coincidencia de elementos comunes permite afirmar que de estructurarse de manera complementaria se constituiría un marco conceptual y de acción idóneo, además que se potenciaría su sinergia y efectividad.

Es importante mencionar que han existido otras iniciativas orientadas a lograr consenso sobre funciones básicas del Estado como el Pacto de Gobernabilidad y la Iniciativa Nacional contra la Corrupción. Como se puede apreciar, no han faltado iniciativas y voluntades para encausar a la sociedad en el camino del diálogo para enfrentar los problemas que presenta el Perú desde el punto de vista económico, político y social. El reto es darle la continuidad necesaria y lograr un compromiso político real que consiga traducir el papel en realidades tangibles.

ALGUNAS INICIATIVAS Y PROCESOS DE CONCERTACION, DIALOGO Y TRANSPARENCIA EN EL PERU

1) EL PACTO DE GOBERNABILIDAD

A fines de 1999, la mayoría de los partidos políticos, movimientos independientes y organizaciones políticas suscribieron un Pacto de Gobernabilidad a fin de garantizar el establecimiento de un gobierno que contara con el sustento social e institucional necesario para llevar a cabo políticas y acciones que le permitan transitar por la senda de la democracia, justicia y desarrollo. Fue un compromiso de acción unitaria que reflejaba la "voluntad de hacer de la política un ejercicio ético y democrático, que le dé al país perspectiva y futuro, que evite los errores del pasado y que, ante la eventualidad de que se constituya en el futuro un congreso pluripartidario, evite la dispersión y garantice un mínimo de consensos alrededor de algunos planteamientos básicos".

En este Pacto se establecieron una serie de principios y criterios bajo los cuales, quienes lo suscribieron se comprometieron a orientar el rumbo del país. Entre ellos destacan los siguientes:

- Transparencia de la gestión y uso de los recursos públicos
- Ejecutar políticas monetarias, arancelarias y tributarias que mantengan el equilibrio fiscal, racionalicen el gasto público, dinamicen la producción y el consumo, alienten el ahorro, la inversión y la descentralización
- Utilizar la concertación entre el Estado, empresarios y trabajadores para definir políticas sectoriales de mediano y largo plazo, creando un Consejo Nacional de Concertación Laboral y Productivo
- Fortalecer la participación de la sociedad civil

- Impulsar la reforma del Estado y el proceso de descentralización del país como medio para democratizar la gestión pública y lograr el desarrollo integral.
- Estructuración de un aparato administrativo que responda a un Estado ágil, capaz de atender a sus funciones básicas
- Promoción y consolidación de la carrera pública administrativa

Si bien este pacto no se llegó a institucionalizar ni a operar formalmente, constituye una clara muestra de la voluntad política existente a fin de garantizar un mínimo de consensos sobre las funciones básicas del Estado.

2) LA LEY DE PRUDENCIA Y TRANSPARENCIA FISCAL

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal[35] fue promulgada en diciembre de 1999 con el propósito de establecer lineamientos para mejorar la gestión de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad económica. Se trata de la introducción de reglas presupuestarias a manera de marco normativo general para las etapas de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. La idea de trasfondo es que al respetar ciertas restricciones numéricas y, simultáneamente, adoptar procedimientos más claros y transparentes, se reduce la incertidumbre fiscal lo que, como ya se mencionó, promueve un mayor dinamismo de la inversión y productividad.[36] Sin embargo, ésta ya se incumplió desde su primer año de vigencia y se encuentra en proceso de reformulación.

Cabe mencionar, que la propuesta de un conjunto de reglas fiscales no es suficiente para el logro de un buen desempeño fiscal porque se requiere adicionalmente del respaldo de un sólido proceso presupuestal y de normas de transparencia que colaboren en la obtención de objetivos claramente establecidos. Estandarizar gran parte del quehacer fiscal a través de normas de transparencia conduce a institucionalizar sus objetivos y metas brindando a los agentes económicos los instrumentos necesarios para la supervisión y acción necesaria para vigilar un desempeño fiscal responsable.

Sin duda será necesario realizar algunos cambios a la mencionada Ley de forma tal de que el proceso económico resulte más contracíclico e introducir variantes al fondo de estabilización, entre otras, pero lo medular es que todos los actores involucrados en estos propósitos den lo mejor de sí para lograr una estabilidad económica, una transparencia en el actuar fiscal y una mayor gobernabilidad que desemboque en una reducción real de la pobreza en el Perú. Las reglas deben ser capaces de asegurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la política fiscal a largo plazo y, para ello, deben tener cierto margen de flexibilidad para actuar contracíclicamente cuando sea necesario. Esta capacidad de respuesta contribuirá a su credibilidad.

3) LOS PLANES ESTRATÉGICOS SECTORIALES MULTIANUALES

La planificación estratégica es una herramienta para orientar los recursos públicos hacia el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. La programación estratégica multianual involucra la determinación de objetivos, la asociación de recursos y la definición de cursos de acción, en un horizonte dinámico que va más allá de la programación anual asociada al presupuesto público que permita cumplir dichos objetivos, evaluar su progreso, como también el cumplimiento de metas preestablecidas.

El año 2000, la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros del MEF implementó los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (Pesem). En su diseño la implementación de los Pesem se concibió como mecanismo para iniciar un diálogo y concertación al interior de la administración pública con miras a lograr acuerdos básicos sobre la visión, misión, objetivos generales y prioridades tanto nacionales como sectoriales. En el trasfondo, estaba la idea de que la sociedad peruana "*requiere acuerdos mínimos para asegurar la coherencia social y el desarrollo integral. Una actitud adecuada de toda la sociedad expresada en decisiones y acciones correctas debe generar, en el mediano plazo, las condiciones para el pleno desarrollo humano...y compartir ideas que lleven a la mutua cooperación cualquiera sea la composición de poderes en la sociedad y el estado*"[37].

Esto surge ante la necesidad de un desarrollo más esencial e integral que sustente en la cohesión social, el cambio de mentalidad hacia estilos de vida más saludables y productivos, como también en la adecuación del Estado y una base material mínima para la realización de todos los habitantes. Para ello, se requiere de líneas orientadoras tales como generar empleo adecuado, desarrollar una gestión pública eficiente, promover igualdad de oportunidades para todos los habitantes, asignar adecuadamente los demás recursos disponibles, etc. *"Un trabajo inmediato es entender cómo puede darse un equilibrio entre la población, sus necesidades básicas, los recursos potenciales y la organización como sociedad y Estado".*

Sin embargo, no han logrado consolidarse como ejercicio de una planificación adecuada (en tanto responden al presupuesto) ni de una programación seria, y los sectores e instituciones los ven como un requisito formal del MEF más que como un verdadero marco de programación multianual orientador estratégico de las acciones públicas.

4) LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El objetivo del Gobierno de Transición, dentro de la tarea de reinstitucionalización del país, fue garantizar que un eventual proceso de reforma constitucional se sustente en un debate nacional sobre la materia. Para ello, se conformó un Comité de Coordinación responsable por el diseño de la metodología, consolidación de propuestas y análisis de las iniciativas presentadas por instituciones públicas y privadas, así como por la ciudadanía en general. La referida Comisión realizó una amplia convocatoria pública que tuvo como respuesta un enorme interés de la sociedad civil para iniciar este tipo de reformas.

De este esfuerzo, la Comisión de Estudios de Bases de la Reforma Constitucional del Perú adoptó como una de sus propuestas centrales la necesidad de un "Nuevo Pacto Social" en el Perú. La sociedad civil exige un nuevo pacto social que integre las demandas de un orden social y político más democrático y más controlado, que se plasme en una Constitución que refleje el

---

[35] Para mayor detalle ver Anexo.

[36] El sistema que regía hasta 1999 se ceñía estrictamente a los objetivos macroeconómicos del año del Presupuesto, y no obligaba al gobierno a cumplir con objetivos de política fiscal, como es mantener el nivel de déficit fiscal implícito en el presupuesto aprobado y tampoco obligaba a hacer proyecciones multianuales que permitan dar una perspectiva a los agentes económicos de cual va a ser la política fiscal hacia delante.

[37] Boletín Fiscal del MEF, julio 2001.

modelo de sociedad en que se quiere vivir.

La Comisión planteaba un modelo de sociedad democrática basada, entre otros principios, en una economía social de mercado. En este marco, el Estado debe tener un papel debidamente limitado a la promoción del desarrollo económico, la regulación de la actuación de los agentes y la nivelación positiva de desigualdades. Asimismo, enfatizaba que las inversiones estatales y las acciones gubernamentales en el ámbito económico, deben responder a un plan estratégico que cada gobierno debería presentar al Congreso al inicio de su gestión y que debe guardar coherencia con los presupuestos anuales.

5) LA INICIATIVA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Se trata de un esfuerzo colectivo por romper hábitos que desmoralizan y empobrecen al país y por devolver la fe en sus instituciones. La INA del Ministerio de Justicia planteaba la necesidad consolidar un compromiso en materia de lucha contra la corrupción y para ello presentó una propuesta de Compromiso Etico que busca institucionalizar la lucha contra la corrupción, promover la ética pública, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, como también fomentar la vigilancia ciudadana. Entre sus propuestas, se planteaban elementos relacionados con la gestión pública:

- revalorar la carrera pública a través del "*desarrollo de programas que promuevan la formación vivencial cotidiana de probidad e integridad en el manejo de lo público"*
- desarrollar planes para que los medios de comunicación fomenten la ética, la integridad y los valores de las personas
- establecer mecanismos de vigilancia ciudadana para "hacer valer el deber de cooperación de los medios con la formación ética, cultural y democrática de la ciudadanía y la contribución que esta materia debe brindar la publicidad en general"
- fiscalizar las acciones de la administración del gobierno, como también la conducta de las autoridades, funcionarios y servidores por parte de la sociedad civil

6) EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional es una instancia de diálogo que viabiliza el proceso de consolidación de la democracia, afirmación de la identidad nacional y promoción de una visión compartida del país. Se expresa a través de políticas de Estado concertadas que pretenden brindar la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo sostenido. Ha establecido 29 políticas de Estado al nivel de objetivos, indicadores y metas hasta el año 2021.[38]

Sin embargo, no expresan un modelo económico ni de finanzas públicas y, más aún, no aborda el tema de las finanzas públicas ni explicita cómo se financiarán las metas establecidas ni cómo se articularán los esfuerzos de los sectores público, privado y de la sociedad civil en la consecución de los mismos. Más aún, se han incumplido varias metas desde su inicio por el propio gobierno quien lidera el proceso del Acuerdo Nacional.

Es interesante destacar, que recientemente el sector privado propuso debatir un compromiso para garantizar la inversión y el empleo y sobre la base de ésta iniciativa se ha decidido avanzar hacia lo que han denominado un Compromiso Político, Económico y Social de Corto Plazo para los siguientes 3 años y que debería estar concretándose en noviembre del 2003. Esto se sustenta tanto en las últimas exposiciones del Presidente como de la Primera Ministra donde indicaron la necesidad de continuar con la política de concertación de temas vitales, haciendo énfasis en la reforma tributaria, el empleo, las políticas sociales y sectoriales, etc. Cabe mencionar que se trataría de un compromiso que vincularía políticamente a sus signatarios, pero que no se trataría de un compromiso entre el gobierno y la oposición.

• Reforma del Estado

Una reforma tributaria en el Perú, para ser integral y vinculante debe ser acompañada de la reforma y modernización del Estado. En efecto, la legitimización del sistema tributario pasa por un Estado eficaz y eficiente, que proporcione bienes y servicios públicos de calidad, que contribuya al bienestar atendiendo las necesidades de la población y al desarrollo productivo y competitivo de la economía. Se trata de un Estado que sea capaz de ser la contrapartida del esfuerzo que ese mismo Estado exige a toda la ciudadanía a través del lado de los ingresos tributarios.

Ha habido varios intentos por reformar el Estado peruano, sin embargo no han tenido el impulso suficiente y se han limitado a acciones parciales o han quedado como un plan sin implementarse, y esto juega un papel central en cuanto a la percepción y expectativas de los ciudadanos sobre las capacidades de respuesta y de acción de los gobiernos. Los esfuerzos más importantes pasaron por una reducción del aparato estatal en términos del número de empleados públicos para lo cual se implementó un plan de jubilaciones adelantadas y de retiros voluntarios; sin embargo, con el tiempo las contrataciones volvieron a aumentar.

[38] En julio del 2002 se suscribió el documento del Acuerdo Nacional donde se explicitan las 29 políticas de Estado que lo constituyen y que responden a los 4 grandes objetivos de Estado: (a) democracia y Estado de derecho, (b) equidad y justicia social, (c) competitividad del país, y (d) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Ver www.acuerdonacional.gob.pe

Las privatizaciones de empresas públicas también apuntaron en esta dirección, el problema radicó en el uso de los ingresos generados por estas ventas el cual no se tradujo en acciones concretas en pro del bienestar de la población. Luego, hacia 1996 se emprende la formulación de un plan de reforma más integral referida a las funciones del Estado y la modernización de la gestión pública: luego de un año de trabajo, la propuesta no contó con el respaldo político necesario para su implementación.

Este esfuerzo se retoma hacia fines del 2001 y se plasma en una ley marco para la modernización del Estado a través de la cual se indica el inicio del proceso de descentralización, la promoción de una gestión pública por resultados mediante la implementación de convenios de gestión, la reestructuración del poder ejecutivo en términos de sus funciones y el replanteamiento de sus instituciones, replanteamiento de los sistemas de adquisiciones a través de la implementación de un portal de compras del Estado, etc. Sin embargo dos años solamente se visualiza el impulso dado al proceso de descentralización, pero el resto del programa no se ha materializado y aún sigue en proceso.

Estas experiencias muestran como elementos comunes la falta de un compromiso político real que vaya más allá del muy corto plazo, los gobiernos se han centrado más en la atención de las urgencias e intereses del corto plazo que en las de mediano plazo todo lo que se evidencia en una frágil institucionalidad del Estado.

• Descentralización

Perú, hoy vive un escenario complejo, casi de una doble transición, en la medida en que el proceso de descentralización se desarrolla en el marco de uno más amplio y complejo de transición democrática luego de una década de autoritarismo. La descentralización, es la constatación de esta complejidad a la luz de las dificultades que la democracia enfrenta. La descentralización puede más bien contribuir a superar la crisis de gobernabilidad generando espacios subnacionales de gobierno que sean más cercanos a la ciudadanía y que contengan mecanismos de participación de la sociedad civil en algunas decisiones claves para el destino de las regiones, las provincias y los distritos.

El Perú es uno de los países más centralistas de América Latina en su estructura económica, en la gestión de sus recursos públicos y en su sistema político: Lima concentra más del 30% de la población, la mitad de la industria, más del 90% de los ingresos totales y el 95% de las decisiones de la administración del Estado.[39] La superación de la crisis de gobernabilidad de democracia recuperada ciertamente no pasa por mantener esta situación, sino por superarla.

En una realidad como la peruana en la que numerosos intentos de descentralización casi siempre han fracasado por falta de voluntad política y social, por errores de diseño, por precipitaciones, por ausencia de claridad de objetivos, etc.; se hace imperativo evitar una nueva frustración, fortaleciendo la cultura del diálogo entre el Estado y la sociedad civil y buscando responsablemente acuerdos viables y compromisos duraderos.

La descentralización en el Perú ha sido un tema básicamente político. Un fin en sí mismo para satisfacer reclamos de la población local frustrada por la falta de atención de un aparato estatal centralista.

La clave para la exitosa descentralización es la buena planificación. La descentralización debe combinar armónicamente ambas responsabilidades: ingresos y gastos. Deben consolidarse las instituciones relacionadas con el plan de impuestos y su correcta administración, por un lado, y aquellas encargadas de los sistemas de dirección y control de presupuestos y gastos, por otro. A pesar de las dificultades en su implementación, los argumentos a favor de la descentralización son profundos y poderosos. Proporciona importantes beneficios económicos

39 Zavala (2003).

y políticos, como es que las haciendas locales mejoran la eficiencia y responsabilidad del gasto público.

El modelo de descentralización adoptado en el Perú, es el de descentralización pública distributiva o sea, el actor principal es el Gobierno Central que debe desprenderse de recursos fiscales para transferirlos a los nuevos gobiernos regionales y municipales con el propósito de mejorar la distribución de riqueza e ingresos, después de impuestos. Uno de los principales retos es cómo financiarlos y mas aún, ver cómo con los mismos recursos con que cuenta el Gobierno Central se prestan mayores y mejores servicios.

En torno a la descentralización se ha ido configurando un escenario de actores en el Poder Ejecutivo y Legislativo, las regiones y las ciudades y localidades que pudieran agruparse como sigue:

» El Consejo Nacional de Descentralización que depende del Consejo de Ministros y está representado por los presidentes regionales y los alcaldes así como por el propio Poder Ejecutivo que tiene mayoría. Lo preside un representante del presidente de la República con rango de Ministro
» La Comisión de Descentralización del Congreso como representante principal del Congreso en estos temas y la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. de Modernización del Estado
» Los 25 Gobiernos Regionales y Locales, las 194 municipalidades provinciales y las 1629 municipalidades distritales
» La Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros, este último tiene la responsabilidad de coordinar la política de modernización y descentralización y la actividad intersectorial de la función politico-administrativa del Estado
» Las Cámaras de Comercio, las redes de cámaras de comercio, las mesas de concertación contra la pobreza.
» La sociedad civil.

Para los efectos de evaluar los niveles actuales de gobernabilidad en las regiones del Perú es necesario considerar las altas expectativas creadas con los mínimos recursos de que disponen los gobiernos regionales y el escaso traslado de competencias, además del hecho que la gran mayoría de los presidentes regionales electos lo fue con porcentajes menores al tercio de los votos y se suma a esto que la mitad de los gobiernos regionales representan a la mayor fuerza de oposición del Gobierno y en general el nivel de aprobación por parte de la población es bastante bajo.

Entre los desafíos más destacados se encuentra incrementar la recaudación tributaria y demostrar que el sistema descentralizado puede alcanzar mayores niveles que el centralizado lo cual puede ser perfectamente factible por la disminución en los costos de recaudación que ello implica y por una capacidad mayor para ampliar la base tributaria y a una menor evasión a partir de una cercanía entre ellos y los contribuyentes. De hecho, tanto la reforma tributaria como la implementación de una descentralización fiscalmente neutral y la reforma del Estado, constituyen factores claves para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin embargo, ambos enfrentan muchos riesgos en la situación política actual. Asimismo, debe mantenerse en perspectiva que "*lo que es bueno para la descentralización no puede ser malo para la eficiencia, la equidad ni para la estabilidad macroeconómica; todo depende del diseño específico de cada país*".[40]

En este marco, la descentralización como punto de partida de la reforma del Estado tendría así tres dimensiones normativas: (1) la económica (reforma tributaria), que dé una base material a la distribución de funciones que sólo delegaría hacia el nivel central lo que no puede cumplirse por las autoridades locales o regionales, (2) la administrativa referida a una gestión eficiente

40 Litvack et al. (1998) en Tanzi (2001), pág. 13.

de sus recursos (recuperación de capacidades técnicas y profesionales de gestión) y (3) la descentralización política (gobiernos regionales elegidos con poder de decisión y mecanismos de *accountability*), conforme a lo establecido por la Constitución actual.

• Participación ciudadana

En la historia reciente el discurso de la participación social ha pasado por tres grandes etapas: la participación en las decisiones de gobierno, la participación en la gestión de los recursos y la participación en la vigilancia social. La primera alude al nivel mayor de la participación de la población, ser parte de las decisiones profundas de la vida humana y el bien común. La segunda comprende la participación en la producción, distribución y uso de bienes y servicios. La tercera comprende la participación en la vigilancia de las decisiones y acciones públicas.

La vigilancia es un mecanismo de participación social que ha emergido en el discurso político y social y en la vida concreta en el Perú, después de más de una década de alta corrupción y frente a los vacíos de la democracia representativa.

La forma tradicional de organizar el control social al interior de las Instituciones públicas estatales no ha logrado frenar la corrupción ni la falta de transparencia en el manejo del Estado.

Es preciso enfatizar que esta tarea corresponde de manera exclusiva a la sociedad. La función del Estado es facilitarla promoviendo una cultura de responsabilidad en el aparato del Estado, hacia la legitimación del control social y hacia transparencia en el uso de la información.

Si bien se han dado pasos importantes en términos de transparencia, léase, información disponible para la sociedad civil, aún queda mucho por hacer. La mayor información se centra en la accesibilidad a través de Internet; lo que sucede es que en el Perú, en el año 2002, sólo 29 mil hogares contaban con este servicio (0.5%) y de estos el 87% se encuentran en Lima. Estadísticas informáticas en el Perú-2002.

• La economía política de la tributación

Las decisiones de política tributaria no se hacen teniendo en cuenta solamente consideraciones económicas, sino que reflejan un conjunto complejo de interacciones sociales y políticas entre distintos grupos de la sociedad en un contexto delimitado por la historia y la capacidad administrativa del Estado. En este sentido, la tributación no es un solamente un mecanismo para financiar las actividades del Estado sino que es la parte más visible del pacto social implícito que sustenta al Estado. Bajo esta perspectiva, el éxito de una reforma tributaria depende de la forma en que los diferentes grupos políticos perciban dicha reforma y cómo reaccionan ante esa percepción: la reforma tributaria es un ejercicio de legitimización política y en su diseño tienen un rol central las ideas, los intereses y las instituciones. Sin embargo, la economía política de su implementación no es totalmente considerada.[41]

El rol de las políticas públicas es crucial en economías emergentes y democracias en formación, porque son éstas las que determinan el derrotero del sector público y guían al sector privado. Las políticas públicas se constituyen en el puente más importante entre la economía y la política. Ellas deben apuntar a dar oportunidades para todos y deberían permitir, simultáneamente, la ampliación de las oportunidades económicas y de los derechos políticos. Las políticas públicas al igual que la democracia son imprescindibles para el desarrollo humano. Estas deben tener, implícita o explícitamente, un conjunto de objetivos que conduzcan a la productividad, la equidad y al incremento de la participación, y deberían ser sostenibles en el tiempo desde el punto de vista socioeconómico.[42]

41 Bird (2003 y Lledo, Schneider y Moore (2003).
42 PNUD (2002),.

Con esto, para que la ejecución de la política fiscal sea efectiva se requiere coordinar diferentes factores políticos, funcionales y financieros: (i) políticamente, la estructura del aparato institucional debe promover responsabilidad e incentivos, (ii) funcionalmente, las políticas deben claramente identificar las responsabilidades de cada tipo de gobierno y del sector privado, y (iii) financieramente, las políticas deben estar basadas en una estrategia sostenible que dependa de ingresos duraderos.

En la actualidad, las políticas públicas, en general, y la política tributaria, en particular, están más centradas en objetivos y necesidades de corto plazo, manteniendo componentes de participación sólo cuando le son funcionales; mientras que los objetivos de equidad y de sostenibilidad son más bien residuales.

Las decisiones sobre los ingresos fiscales, la planificación y la ejecución de los gastos públicos tienen lugar en el contexto de un esquema de política e incentivos influenciado por todos los actores que intervienen en el proceso. Entre ellos están los ministros, las instituciones gubernamentales, el personal de dichas instituciones, los donantes y la sociedad civil, y todos ellos importan. Entre los principales actores de esta dinámica en el Perú, la actitud y percepción son distintas y, más importante aún, existe un desbalance técnico muy fuerte. En todo caso, sí se aprecia un elemento común: la falta de acciones proactivas.

El sector privado

En el sector empresarial existe una gran desconfianza porque percibe una conducta de "secreto" por parte de un gobierno que no se abre a la discusión. No se trata de la búsqueda de una negociación, sino de debatir sobre temas tributarios, promoviendo un clima de diálogo, participación y transparencia. Con esto, consideran que el Acuerdo Nacional es un espacio de diálogo y concertación que se ha politizado y desvirtuado hacia la discusión de temas coyunturales, y que no es un espacio donde el gobierno plantee sus opciones y propuestas.

En términos de una reforma tributaria integral, opinan que debe ir de la mano con una clara estrategia contra la informalidad, es decir una reforma fiscal relacionada y consistente con el manejo económico del país y esto pasa por el lado del presupuesto en términos de la asignación y uso de recursos: el país tiene una larga tradición de usar el gasto social con criterios asistencialistas más que promover los factores de generación de oportunidades como el empleo y generación de capacidades. Asimismo, por el lado de los ingresos, ante una informalidad cercana al 60%, las medidas para elevar la recaudación en el corto plazo recaen en el mismo grupo de contribuyentes.

El sistema tributario se ve como complejo, cambiante e inequitativo (tanto para la población como para los propios empresarios), y no hay rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos. Se requiere una reforma de fondo. Es importante mencionar que también reconocen que hay propuestas gubernamentales que al inicio enfrentan gran oposición, pero que con el tiempo se muestran funcionales como, por ejemplo, el sistema de detracciones.

Al interior del sector privado se encuentran diferentes grupos cada cual con sus propios intereses (desde empresas transnacionales hasta pequeños y medianos empresarios, como también desde grandes conglomerados empresariales hasta asociaciones de pequeños productores, entre otros). Sin embargo, lo que el buscan como elemento común es un gobierno que les proporcione reglas de juego claras y estables y que genere las condiciones necesarias para promover la inversión y el empleo.

El sector público

Las instituciones reflejan relaciones de poder y se requiere de liderazgo político real para manejar lo público. La experiencia muestra la inexistencia de un equipo cohesionado a nivel

de autoridades e institucional, y en su lugar lo que ha predominado es la sucesión de cambios de los jefes de turno,[43] cada uno de los cuales “desconoce” o “corrige” lo que hizo el anterior cambiando cada vez el norte de la política y/o la estrategia, sin la perspectiva de la necesidad de una consistencia mínima de las acciones a un nivel superior al de los intereses políticos o personales. Esta ha sido característica en materia tributaria en la Sunat y en el MEF.

- **Ministerio de Economía y Finanzas**: una visión más política sobre la atención de las necesidades de corto plazo.
- **Sunat**: perfil técnico propositivo y supeditado a las decisiones del MEF. Se percibe una frustración en la medida que los aspectos técnicos no tienen el peso real que deberían tener (por ejemplo, implementación de impuestos que ellos mismos admiten como antitécnicos en pro de elevar la recaudación de manera inmediata)
- **Banco Central de Reserva**: se percibe como de buen nivel técnico, con una posición más objetiva, aunque sin un rol activo en temas tributarios.
- **La Presidencia del Consejo de Ministros** se percibe más como una institución reactiva, de grandes y necesarias iniciativas y procesos pero que se entrampan y no llegan a implementarse efectivamente ni muestran resultados concretos. Claros ejemplos son el programa de modernización del Estado, la estrategia nacional de competitividad y la estrategia de superación de pobreza, el Acuerdo nacional, para mencionar algunos. El proceso de descentralización es una excepción, pero el factor político asociado es mayor.
- **Resto de instituciones públicas**: su interés en el tema tributario entra por el lado de los mayores recursos que necesitan. No sienten una posición técnica fuerte de la Sunat en términos de la disponibilidad de una información confiable, disponible y oportuna a nivel sectorial ni muy proclive al diálogo en materia de mecanismos de fiscalización. Con relación al MEF lo que existen son relaciones de fuerza política y un fuerte trabajo de *lobby* para la asignación de recursos.
- **Gobiernos regionales**: tienen gran desconfianza en el gobierno central y son los grandes demandantes de recursos y de cambios sustantivos en materia de gestión pública. Hay un gran desbalance entre lo que perciben que contribuyen y lo que reciben del gobierno central (tanto en materia de recursos como de servicios). También aquí el fuerte factor político y la falta de capacidad técnica son importantes.

  Cabe mencionar que desde la percepción de los gobiernos regionales, entre las principales limitaciones que presenta el actual proceso de descentralización, las más importantes son la ausencia de un acuerdo nacional descentralista que defina un rumbo al proceso que marque ritmo y sentido a la descentralización; el débil avance en vincular propuestas de reforma económica con las dimensiones sociales, culturales y políticas del desarrollo; la imprecisión y debilidad de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión pública descentralizada, producto tanto de vacíos y errores legislativos como de las limitaciones de los propios actores sociales y políticos; ausencia de un proyecto de reforma del Estado que genera imprecisiones en la definición de competencias que se constatan en la transferencia de funciones y recursos.
- **Gobierno central**: no tiene mayor margen de maniobra, es el responsable último del manejo fiscal y hay una fuerte tradición de paternalismo y asistencialismo hacia el resto del país.

EL REGIMEN TRIBUTARIO EN EL PERU

MATERIA	INSTANCIA	FUNCION

[43] A dos niveles: 1) entre distintos gobiernos (cambios de presidentes) y 2) al interior de un mismo gobierno (cambios de ministros y jefes de direcciones y jefaturas).

Tributos y exoneraciones	Congreso (Poder Legislativo)	Crear, modificar o derogar, o establecerlos exclusivamente por ley No puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo Las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país
	Gobierno Nacional (Poder Ejecutivo)	Funciones legislativas en caso de delegación de facultades y a través de decretos legislativos
	Gobierno Regional	Recaudación y administración de tributos creados a su favor por ley
Contribuciones y tasas	Gobierno Nacional	Crear, modificar o derogarlos mediante decreto supremo
	Gobierno Municipal	Crear, modificar y suprimir o exonerar de ellas dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley, mediante ordenanza municipal
Aranceles	Gobierno Nacional	Crear, modificar o derogarlos mediante decreto supremo

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la "Constitución Política del Perú", Título III, Capítulo IV, como de información de www.mef.gob.pe y www.congreso.gob.pe
Nota: Los Decretos de Urgencia no pueden contener materia tributaria.

El Congreso

Para garantizar la gobernabilidad y la democracia, el país requiere de un Congreso eficiente y eficaz, en sintonía con las reales aspiraciones de la ciudadanía y con la necesidad de propiciar un entorno adecuado, estable y seguro para el desarrollo de la economía y de las inversiones. Es necesario aprender las amargas lecciones de la historia, de parlamentos improductivos cuando no obstáculos a la gobernabilidad, que dieron lugar en el pasado a la interrupción de la democracia, cuando lo que se deben buscar son reglas de interacción con el Ejecutivo y la sociedad más propicias, para un juego político constructivo.

A nivel político, los representantes se comportan en función de intereses puntuales (partidarios, personales o de de terceros) más que en función de las prioridades nacionales.

REFORMAS TRIBUTARIAS CON DELEGACION DE FACULTADES DEL CONGRESO

AÑO	REFORMA
1968	Introducción sistema del Impuesto a la renta
1980	Introducción del Impuesto General a las ventas
1989 / ´90	Impuesto a los débitos, patrimonio neto personal, patrimonio empresarial, selectivo al consumo, código tributario, etc.
1990 / ´91 / ' 93	Eliminación de casi 80 tributos, modificaciónncódigo tributario, aprobación de textos únicos de principales impuestos, introducción del RUS
1996	Ley Penal Tributaria

Fuente: Elaborado sobre la base de PCM (2003).

Hay una contraposición de intereses entre el gobierno y el congreso y, en muchos de los casos, el Congreso tiene una posición más fuerte. El Congreso tiene un rol más activo en el ámbito de los gastos que en el de los ingresos y el conflicto de intereses y posiciones en materia tributaria es tal, que generalmente los mayores cambios de política tributaria han pasado por pedir facultades legislativas para el gobierno. Las instancias vinculadas al tema tributario son las Comisiones de:

- Presupuesto y Cuenta General de la República: en lo que compete al proyecto de Ley del presupuesto anual, aunque las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria
- Economía e inteligencia financiera: leyes tributarias, gastos tributarios y creación de impuestos

- Constitución, reglamento y acusaciones constitucionales: seguimiento del tema tributario a partir de la delegación de facultades legislativas que se otorgan, desde la perspectiva del cumplimiento de la Constitución.

A nivel técnico, los representantes cuentan con asesores que, en promedio, no se han caracterizado por su *expertisse* en temas tributarios. En este aspecto, es interesante mencionar que hace un año se creó el Centro de Investigación Parlamentaria con el objeto de apoyar el trabajo de las comisiones y de los parlamentarios con información, análisis e investigación referida a la Agenda Legislativa Priorizada. Sin embargo a la fecha, aún no han podido consolidar su posición: su trabajo es más por demandas puntuales y aún no han podido implementar un sistema de información regular, son un equipo reducido de naturaleza técnica pero que existe por el respaldo político del actual Presidente del Congreso, por lo que su sostenibilidad en el futuro cercano es incierto. En particular, no cuentan con especialistas tributarios y reconocen que hay miembros del Congreso que desconocen su existencia.

La sociedad civil

Las dos principales instancias de encuentro entre la sociedad civil y el gobierno, en la actualidad, son la MCLCP y las reuniones para discutir los presupuestos participativos y los planes concertados de desarrollo. Esto a conducido, por ejemplo, en los gobiernos regionales a distintos niveles y frecuencias de participación donde las regiones han tenido por lo menos un espacio de discusión del presupuesto con organizaciones de la sociedad civil: audiencias públicas, talleres, foros de consulta, entre otros.[44]

Espacios como la Mesa de Concertación de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) están más orientados a los temas de los programas sociales, la promoción de la participación ciudadana y la vigilancia social, pero sin vínculo explícito con temas tributarios.

Otro grupo es el de los académicos e investigadores con creciente conciencia de las necesidades de diálogo y que esta promoviendo y participando de espacios de diálogo para discutir temas de desarrollo económico y social. Ejemplos son los grupos denominados Ciudadanos al Día y Ciudadanos por un buen Gobierno.

Se debería desarrollar una estrategia para fortalecer la participación ciudadana, entendiendo que no se trata solamente de tomarla por parte del gobierno, sino de construirla y promoverla.

Los partidos políticos

La fragilidad de la institucionalidad y del Estado de derecho es palpable a partir de la forma como se construye el sistema político. De hecho, el poder público gubernamental expresa esto y lo más evidente es la necesidad de una reforma del sistema de partidos políticos.

En el trasfondo se trata de un problema de incentivos y de consistencia intertemporal. Por un lado, lo que es óptimo hoy puede no serlo mañana con lo que acuerdos y compromisos adquiridos tienen una gran probabilidad de no cumplirse en el futuro. Por otra parte, toda reforma es un proceso de largo plazo y supone asumir altos costos hoy en términos económicos, sociales y políticos en tanto que sus resultados se dan en un futuro cuando, probablemente, sea otro partido el que esté en el gobierno: los costos de pagan hoy y los beneficios se gozan mañana.

---

[44] Los gobiernos regionales muestran una actitud desigual en cuanto a promover la participación de la sociedad civil para consultas o concertación. Básicamente se identifican tres comportamientos por parte de los gobiernos regionales: (1) promueven e institucionalizan espacios de encuentro con la sociedad civil en adición a los que indica la ley y trabaja con instancias ya existentes; (2) implementan espacios de consulta indicados por ley, pero se limita sólo a ellos; y (3) no cumplen eficientemente con la implementación de estos espacios y tampoco implementa otros.

Esto se refleja en las líneas de acción que en materia tributaria proponen los distintos partidos en sus planes de gobierno. En términos generales, la mayoría de propuestas comparten el enfoque de una política tributaria como mecanismo para promover la reactivación sectorial y la generación de empleo, para lo que se proponen reducción de tasas y tratamientos preferenciales. Esta menor recaudación se plantea compensarla por los efectos positivos de luchas contra la informalidad y el contrabando.[45]

Solamente uno de ellos ("Somos Perú") tiene una propuesta más relacionada con lo que podría ser una reforma más integral del sistema tributario y una declaración explícita de elevar la presión tributaria sustancialmente.

El ciudadano común

Los contribuyentes tienen un rol pasivo, no tienen voz ni voto (fragilidad política de los contribuyentes). Pero en su calidad de ciudadanos hay una creciente necesidad y entendimiento de un rol más activo en términos de empoderamiento y fiscalización.

Hay una gran sensación de injusticia tributaria y se desconfía del gobierno. También existe un problema importante de falta representatividad de los partidos políticos, gremios y otras asociaciones. Asimismo, se percibe una gran asimetría entre la exigencia a pagar a los contribuyentes y la disposición del gobierno por mejorar el uso de los recursos.

En síntesis

Existe un elemento endógeno en el sistema tributario: la interacción de diferentes agentes actuando cada uno en su propio interés y maximización del beneficio propio. Estas presiones políticas se evidencian cuando se trata de aplicar una reforma tributaria, desde que suele haber un gran antagonismo entre los beneficiados y los perjudicados lo que, usualmente, conduce a invertir recursos para fines de *lobby*, afectando en alguna medida la estructura tributaria final. Esto reduce significativamente el rango de instrumentos tributarios disponibles para ser aplicados por el gobierno.

Queda claro el por qué la resistencia a las reformas tributarias es mayor si se trata de construir un nuevo sistema tributario con la inclusión de impuestos adicionales, en lugar de efectuar algunas modificaciones al sistema existente. La oposición también es importante cuando las medidas se concentran en la elevación de tasas impositivas que implican bases gravables estrechas. En cambio, si las modificaciones se centran en ampliación de bases y en disminución de tasas, la aceptabilidad política suele ser mayor y más fácil dada la reducción de los conflictos entre los diversos grupos de interés debido a la aminoración o eliminación del componente discriminatorio de la tributación.

Es por esto que los impuestos indirectos encuentran menos resistencias que los directos, lo que explica, a su vez, cómo en el Perú a mediados del presente año resultó más "políticamente viable" elevar un punto de tasa del IGV que implementar un conjunto de medidas de impacto más progresivo por el lado de la tributación directa: en términos del bienestar, los beneficios de cambiar un impuesto a la renta por uno al consumo se producen principalmente sobre las personas con ingresos más altos, mientras que los costos parecerían concentrarse en los individuos con menores ingresos. Este resultado es hasta cierto punto obvio porque el impuesto a la renta es típicamente progresivo (lo que favorece a los grupos de ingresos más bajos, con menos voz y menos voto), mientras que un impuesto al consumo no lo es (lo que favorece a los grupos de mayores ingresos).

---

[45] En el anexo se presentan las propuestas de los principales partidos políticos.

V. EL PERU EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

a) La Cooperación internacional

La ayuda internacional tiene diferentes dimensiones: recursos financieros, asistencia técnica e influencia en las políticas. Trae fondos en la forma de divisas que serán convertidas en recursos reales tales como carreteras, escuelas, gastos recurrentes en salud, y similares. La ayuda externa tiene asignado el rol catalizador más que de reemplazar esfuerzos internos, como el ahorro interno y las exportaciones, en pro del crecimiento económico y la transformación productiva y social.

De hecho, ha sido utilizada para influenciar políticas y procesos de ajuste estructural, a través de "paquetes" de recursos, conocimientos e influencia en las políticas vía algún tipo de condicionalidad. La condicionalidad, en un sentido amplio, es una limitación impuesta por el cooperante que hace que la ayuda no sea un recurso de libre disponibilidad en el presupuesto público del país receptor.

En líneas generales, se pueden distinguir tres tipos de condicionalidades:

- La micro-condicionalidad es la forma más antigua, y todavía las más comúnmente practicada. La asistencia técnica y el financiamiento de proyectos caen dentro de esta categoría. Se financia una actividad determinada y de extensa supervisión por parte del cooperante durante su ejecución. Hay razones adicionales que hacen que la micro-condicionalidad sea atractiva para los donantes.
- La macro-condicionalidad ha adquirido prominencia en la forma de apoyo al ajuste estructural desde los años 80 en adelante. Aquí, el donante está menos interesado en dirigir la asignación de los recursos que proporciona, y más en la política de cambios que espera provocar. El contexto internacional explica en parte la importancia creciente de esta forma de condicionalidad.
- La condicionalidad política se hizo popular sólo después del final de la Guerra Fría y destina recursos para apoyar y organizar elecciones, mejorar el trabajo del poder judicial, y similares. La ayuda se retira a los países que violan los derechos humanos, enjuician a los líderes de oposición, o no respetan el resultado de elecciones democráticas.

Paralelamente a estos cambios en el contexto y en los objetivos de la cooperación técnica recibida por los países de la región, las condicionalidades de los donantes aumentan y se complican, tanto en términos económicos (se exigen medidas *market-friendly* como entorno indispensable para acciones de cooperación), como políticos (se exigen condiciones mínimas de *governance* y de respeto de los derechos humanos), o temáticos (se exige la introducción de preocupaciones como el desarrollo de la mujer, la protección ambiental, la lucha contra el narcotráfico, etc.).

En el contexto internacional vigente la cooperación internacional constituye un factor clave coadyuvante para el desarrollo económico y social de todo país. En el caso del Perú, muchos potenciales recursos se han perdido o no se han usado debido a la ausencia de una organicidad institucional acorde al nuevo escenario internacional. En ese sentido encontramos que, de acuerdo al marco normativo vigente y a las experiencias de la última década en materia de cooperación internacional, el gobierno ha presentado las siguientes deficiencias:

- Insuficiente planificación y ausencia de prioridades
- Débil capacidad de interlocución con las fuentes de financiamiento.
- Inexistencia de estrategia en la captación de recursos
- Deficiencia en la ejecución de los proyectos
- Ausencia de coordinación entre entidades públicas y con el sector privado

- Falta de transparencia y uso político de los recursos
- Desvío de los recursos de la cooperación para financiar otras funciones del Estado

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, la estrategia operacional se centra en la reducción de la pobreza y promoción de la equidad a través de reformas de la gestión financiera, sistema tributario e instituciones; apoyo a la descentralización; modernización del sector público; reducción de la pobreza; crecimiento agrícola; protección del medioambiente; fortalecimiento del sector salud y calidad de la educación secundaria. Actualmente, el BID financia básicamente programas de modernización económica y de alivio a la pobreza (tres cuartos de los recursos), y en menor cuantía programas de modernización del Estado y de emergencia ante desastres. Más específicamente, en el ámbito tributario, se estaría iniciando una cuarta operación con la Sunat, en el marco de la modernización de la administración pública.

Por su parte, el Banco Mundial comparte el objetivo central de lucha contra la pobreza pero con mayor énfasis en la reforma del sector público asociada a la descentralización, combate contra la corrupción, participación de la inversión privada en infraestructura, fortalecimiento de la institucionalidad democrática y programas de apoyo social. Entre sus proyectos figuran desarrollo y mejoramiento de la educación rurales, ampliación de los servicios de salud, sistema de buses rápidos en zonas de pobreza de Lima, aumento de la competitividad de las exportaciones y modernización del sistema de justicia.

Si bien en el caso del Banco Mundial parece no haber un apoyo directo al tema tributario en el Perú, es importante destacar algunos aspectos de la asistencia que provee que son afines y que podrían ser los factores vinculantes para captar un apoyo sustantivo en esta materia. Entre las condicionalidades de tipo “gatillo” impuestas al Perú se aprecia una gran preocupación por lo tributario al pedir una estrategia de administración y política fiscal que apunten a elevar la recaudación por encima de los niveles de 1998 y con una tendencia creciente. Por otro lado, el Banco Mundial ha apoyado esfuerzos de reforma de sistemas tributarios en varios países de América Latina y el Caribe (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, por ejemplo) y de una evaluación global de la ayuda prestada en el ámbito tributario, señalan la necesidad de prestar mayor atención e integrar componentes de fortalecimiento institucional, construcción de capacidades de gobernabilidad, como de lecciones de mejoras prácticas de administración de ingresos.[46]

El caso del Fondo Monetario Internacional es distinto en razón de que financia desequilibrios de las balanzas de pagos de los países para reestablecer condiciones para un crecimiento sostenido y, a diferencia del BID y del Banco Mundial no financia proyectos específicos. Trabaja en función de condicionalidades a cumplir a cambio del desembolso de recursos y en el Perú el instrumento más utilizado es el de *Stand-By Agreement* que se focaliza en el corto plazo. En el ámbito fiscal focaliza en aspectos tributarios y la asistencia técnica que provee el FMI está dirigida a ellos.

b) Indicadores externos sobre el Perú

• Riesgo - País

El *Wall Street Journal*, ha señalado recientemente que la complejidad discrecional de las regulaciones en la economía peruana y la existencia de un sistema judicial poco confiable, generan riesgos innecesarios al inversionista extranjero. En la actualidad la economía peruana necesita con urgencia un crecimiento de la inversión extranjera, desde niveles algo estancados en los últimos años, para lo que debe procurar evitar y resolver estas situaciones, como también avanzar hacia una reforma institucional que mejore su credibilidad externa.

46 Banco Mundial “Reforming Tax Systems”.

El riesgo país del Perú registró en septiembre de este año una caída a su nivel más bajo en los últimos años al cotizar en 290 puntos básicos (una mejora significativa considerando que en el último mes cayó en 60 puntos). Internacionalmente se vio favorecido por el acuerdo logrado por Argentina con el FMI, la disminución del riesgo de Brasil luego de aprobar su reforma tributaria. Entre los factores internos se encuentran un optimismo por parte de los inversores al aprobarse el crédito para el gas de Camisea y la próxima reforma tributaria.

- **Opacidad**

De acuerdo con lo publicado por Price Waterhouse Coopers sobre índices de opacidad, a partir de un estudio de 35 países, sitúa al Perú con un 25% de impuestos adicionales a la ciudadanía y a las empresas como resultado de la corrupción existente, es decir, la opacidad en el Perú por ese concepto resulta en algo similar a imponer un impuesto adicional de 25% a las ganancias.[47] Asimismo publicó un estudio en el año 2001 en el que expresa que el Perú, a causa de su falta de transparencia, perdió US $2.363 millones por concepto de inversión extranjera directa.[48]

Por otro lado, según estimaciones de Ciudadanos al Día, los costos ligados a una gestión ineficiente y poco transparente en el Perú asciende a alrededor del 9.4% del PBI. Esta suma se obtiene de estimaciones previas especializadas referidas al costo de la corrupción (estimada en 1.4% del PBI), costo de prácticas restrictivas de la competencia (6% del PBI) y el costo de ineficiencia en adquisiciones (2% del PBI), en total, 9.4% del PBI.[49]

- **Gobernabilidad**

De acuerdo con indicadores internacionales sobre las distintas dimensiones de la gobernabilidad, en el Perú se ha producido un retroceso en cuanto a la calidad de la regulación, el control de la corrupción y la efectividad gubernamental, mientras que han mejorado los indicadores de estabilidad política y, más significativamente, el de voz y rendición de cuentas. Asimismo, en términos de la comparación con los países de la región, el año 2002, el Perú tiene niveles de gobernabilidad inferiores que el promedio.

---

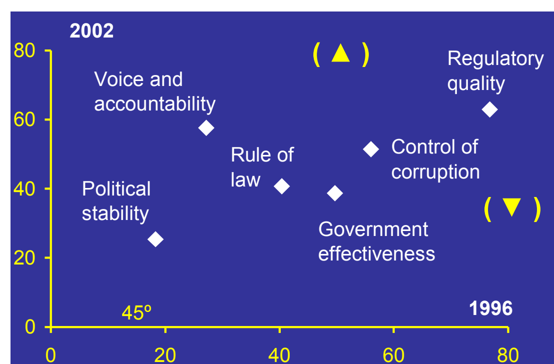
47 Price Waterhouse Coopers define el factor de Opacidad (Factor O) como la "falta de prácticas claras, precisas, formales, de fácil comprensión y ampliamente aceptadas" en materia de sistemas jurídicos, políticas fiscales y macroeconómicas, normas y prácticas de contabilidad, incluyendo el régimen corporativo, divulgación de información y reglamentos. También incluye los niveles percibidos de corrupción. Se trata de una evaluación basada en una serie de encuestas. Cifras altas indican niveles altos de opacidad y cifras bajas indican niveles bajos, es decir, entre mayor sea el Factor O, el país evaluado es menos transparente y los costos para los inversionistas aumentan.

48 Estimado a partir de un punto inicial de referencia / escala bajo para los cuatro países con los menores niveles de opacidad de la muestra, entre los que se encuentran Singapur, Estados Unidos, Chile y Reino Unido.

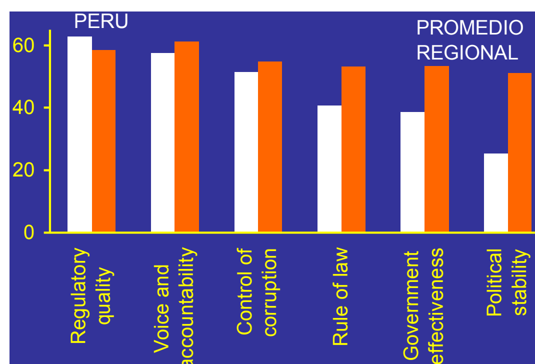
49 CAD (2003).

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD
Ranking porcentual *

a) Evolución 1996 - 2002



b) Perú vs. promedio regional 2002



Fuente: Elaborado sobre la base información de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003).
*/ Porcentaje de países con valores menores que Perú.

VI. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Se constata que en el sistema tributario peruano:

» El factor político juega un rol central y hasta preponderante por sobre lo técnico
» Los objetivos de recaudación de corto plazo han caracterizado a las reformas y modificaciones del sistema tributario
» Al sistema tributario se le ha venido exigiendo lograr objetivos múltiples de manera simultánea
» Bajo objetivos que el sistema considera progresivos y equitativos, se han introducido mecanismo que lo han erosionado generando efectos contrarios a los deseados
» Existe un divorcio macro-micro que no ha permitido una consistencia entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza
» El diseño del sistema tributario peruano tiene en esencia los principios básicos deseados por un sistema tributario, sin embargo se ha ido deteriorando y perforando
» La administración tributaria ha tenido avances importantes y se ubica entre las mejores de la región, sin embargo, le resta un largo camino para lograr niveles de eficiencia y eficacia en la recaudación compatibles con las necesidades de financiamiento y de equidad del país.
» No existe una legitimización ni credibilidad en el sistema tributario en la medida que: por el lado del pago de impuesto, se perciben altos grados de inequidad horizontal y opacidad de los mecanismos implementados, y por el lado del destino de los recursos, no se percibe una adecuada atención a las necesidades de la población, tanto en términos de cobertura como de calidad.

Hay consenso sobre la necesidad de una reforma tributaria integral que supere todas las inercias y factores políticos, con un carácter más participativo de la sociedad, que oriente y dé estabilidad a las finanzas públicas en un horizonte mayor que el corto plazo, y permita lograr objetivos de reducir la pobreza y la desigualdad en el país. Se requiere activar los detonadores de la inactividad e inercia del Estado a través de alianzas formales como las que expresa un Pato Fiscal.

• Etapas hacia una reforma tributaria integral

Una reforma con estas características no es viable en el corto plazo desde que debe sustentarse en un proceso más amplio asociado con el logro y la consolidación de acuerdos nacionales en materia fiscal, es decir en un pacto fiscal que la legitimice. Se distinguen tres etapas o momentos de este proceso.

Etapa 1: Lo inmediato

- » "Limpiar" gradualmente el sistema tributario actual: es más promisorio que elevar tasas o crear nuevos impuestos
- » Iniciar un proceso de diálogo abierto en temas tributarios y bien informado, involucrando a todos los actores (sector público, sector privado y sociedad civil). No se trataría de debatir propuestas específicas ni lograr acuerdos sobre ellas, sino discutir los grandes temas tributarios como la eficiencia, simplicidad, equidad, informalidad, etc. a fin de ir consiguiendo insumos para la elaboración de un pacto fiscal
- » Entre las principales acciones tributarias que, en el corto plazo, se debieran considerar y evaluar adecuadamente se deben mencionar:
  - Ponderar la secuencia de las prioridades del sistema tributario según las condiciones políticas y económico-sociales.
  - Gravar la utilidad personal más eficientemente como fuente de recaudación y como mecanismo para lograr mayor progresividad.
  - El Impuesto al Valor Agregado necesita ajustes y ampliar la base
  - Dictar una legislación especifica que promueva la viabilidad de las pequeñas y medianas empresas mediante un sistema altamente simplificado de tributación y un mínimo de costos administrativos relacionados con la fiscalidad
  - Aplicar impuestos a los consumos específicos para otorgar progresividad al sistema gravando el consumo de bienes destinados a los sectores de altos ingresos, proteger el medio ambiente y aumentar la productividad fiscal.
  - Una reforma tributaria de gran alcance debe incluir la revisión de los incentivos que empujan a los contribuyentes a cumplir.

Etapa 2: Hacia un pacto fiscal en el Perú

- » Proceso para lograr consensos sobre objetivos de mediano y largo plazo que fijen un "norte" y den consistencia a las finanzas públicas para que cada gobierno de turno les de continuidad pero, a su vez, lo suficientemente flexibles como para que tenga espacio para implementar políticas y medidas acordes con su plan de gobierno.
- » Análisis y diseño de un sistema tributario que vaya incorporando los criterios y principios de consenso.

Etapa 3: Hacia la equidad y consolidación de la gobernabilidad del sistema tributario

- » Implementación de una reforma tributaria integral sustentada en un pacto fiscal.
- » Funcionamiento de un sistema que garantice el cumplimiento del pacto fiscal.

• "Recetario" para una política tributaria duradera

- » Cualquier propuesta tributaria debe analizar de manera explícita el costo-beneficio en términos de la recaudación esperada, las consecuencias distributivas y la eficiencia económica. Asimismo, es necesario identificar a los ganadores y perdedores de manera objetiva
- » Las prácticas extra-presupuestarias deben eliminarse o, al menos, minimizarse, promoviendo el uso de mecanismos explícitos de gasto y/o regulación
- » Tener pocos instrumentos eficientes es mejor que muchos ineficientes: pocos impuestos, fáciles de cobrar, con tasas bajas
- » Una administración tributaria (SUNAT y municipalidades) bien pagada e independiente.

» Introducción de cambios de forma gradual, con incentivos para el cumplimiento y la cobranza
» El diseño que se decida debe respetar los principios ya conocidos, pero además debe reflejar una estructura sostenible en el largo plazo. Es claro que los distintos principios no necesariamente resultan compatibles en todo escenario, e incluso en la búsqueda de su simultáneo cumplimiento pueden resultar en distorsiones insalvables en el corto plazo
» Cualquier mirada a futuro o proyección de la posible evolución del sistema tributario debe partir necesariamente de su realidad actual
» El diseño del sistema tributario debe tomar en consideración la capacidad de la administración tributaria, pero no supeditarse ni diseñarse solamente en función a ella
» La equidad va por el camino del diseño de un sistema tributario que combine los impuestos de manera tal que no fomente la ineficiencia y sea globalmente progresivo
» Una estructura fiscal muy simple, transparente, muy estable y creíble
» Credibilidad en las autoridades
» La visión general es que los incentivos fiscales son bastante inútiles y que los mejores incentivos son las bajas tasas de impuestos y una base amplia. Un sistema tributario bien diseñado, aplicado justamente y bien administrado, es el mejor incentivo, porque los contribuyentes e inversionistas quieren seguridad
» No abrir las puertas a las excepcionalidades
» Cualquier medida tributaria de significación debe ir acompañada de una clara política en el gasto público. Si el público percibe que hay mayor carga impositiva sin una contraparte en mejores y más servicios públicos, la reforma será impopular y tendrá problemas de aceptación
» Crear una cultura tributaria, la cual remplaza la actual informalidad y evasión
» Asegurar la competencia, experiencia y continuidad de los integrantes de la conducción del organismo recaudador siendo deseable su estabilidad por mandato legal y la consulta sistemática del poder político al organismo recaudador.

• Arquitectura para un pacto fiscal

El reto del análisis de la arquitectura fiscal es identificar sistemáticamente las necesidades (el gasto público) y la capacidad de generación de recursos (impuestos, ingresos) del país y, a partir de ello identificar el "cómo". Precisamente este "cómo" es uno de los factores claves que viabilizarían el funcionamiento efectivo de un Pacto Fiscal.

El funcionamiento efectivo de un pacto fiscal depende de su consistencia interna en términos de la integralidad de todos sus componentes y de que no se limite a ser una declaración de buenas intenciones, sino que se indique cómo, con qué ritmo y con qué prioridades se van a lograr las metas y acuerdos. En este sentido es clave contar con definiciones claras y líneas de acción, que mantengan en perspectiva la necesidad de alinear los tiempos políticos con los tiempos económicos y tributarios.

Lograr y consolidar un pacto fiscal implica cumplir requisitos y compromisos claves por parte de los diferentes sectores e intereses --público y privado, económico, social y político-- con miras a consolidar no solamente la modernización del sector público sino también para promover el bienestar social y el desarrollo económico.
» Asegurar una visión colectiva sobre el futuro del país en el mediano y largo plazo
» Construir y promover una infraestructura cívica saludable: redes informales de compromiso cívico en pro del bienestar público, con la activa participación de ciudadanos, organizaciones comunitarias, empresas, medios de comunicación, etc.
» Incentivar la participación de grupos de interés al desarrollar medidas: empleados, proveedores, usuarios, etc.

- » Minimizar barreras relacionadas con oposiciones políticas y de grupos de interés, y con problemas de derechos de propiedad asociados a los costos y beneficios de políticas de gasto orientadas por productividad y eficiencia: los beneficios se concretan en el mediano o largo plazo donde otra generación de autoridades públicas y políticos se apropiarán de ellos
- » Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de información: uso efectivo de mediciones de desempeño y existencia de información adecuada, pertinente y disponible
- » Mejorar los sistemas de coordinación y comunicación
- » Fortalecer los niveles de decisión locales: regional, departamental y municipal

El Pacto Fiscal se podría promover a través de los esfuerzos de una Comisión con funciones de impulsadora y facilitadora del proceso, con un fuerte respaldo político y técnico de sus representantes: debe trabajar independientemente y debería estar constituida por miembros seleccionados con criterios de alta competencia técnica, credibilidad y pluralidad-representatividad.

Dicha Comisión sería la encargada de realizar el proceso de consultas transparente con miras a concertar una política fiscal que permita una visión de mediano y largo plazo, eliminando la incertidumbre al definir reglas claras, eficientes y estables.

El proceso hacia un pacto fiscal tiene fases sucesivas: la preparación, la concertación intersectorial, la implementación y sentar las bases de un sistema de seguimiento y garantías de su cumplimiento:

- » Preparación: realización de consultas con miras a preparar dos propuestas una sobre principios y compromisos de política fiscal, y otra sobre cómo podría negociarse un Pacto Fiscal en el Perú. Para ello, es necesario elaborar estudios sobre los principales aspectos de las finanzas públicas del país para que faciliten el proceso de negociación que implica llegar a un acuerdo fiscal. Las referidas propuestas y documentos constituyen la base para la discusión e integración de consensos iniciales sobre la materia. La labor preparatoria del pacto fiscal puede durar 1 año si cuenta con la necesaria voluntad política.
- » Concertación Intersectorial: difusión y discusión amplia y transparente de las propuestas sobre principios y compromisos de política fiscal con los distintos sectores, instituciones y grupos, e identificación y análisis de las convergencias y divergencias. Seguidamente es necesario realizar negociaciones, con los representantes de los sectores políticos, económicos y sociales más importantes, para definir con mayor precisión los alcances y objetivos futuros de la política fiscal que serán parte del pacto fiscal y del establecimiento de compromisos recíprocos.
- » Implementación: Formulación de leyes *ad-hoc* que plasmen los resultados de las negociaciones anteriores y suscripción del pacto fiscal por parte de todos los grupos participantes. Este resultado se plasma en un documento donde: (i) se define la visión de Estado y de nación, (ii) se conceptualiza la política económica y fiscal con relación al desarrollo y crecimiento del país, (iii) se establecen los principios y compromisos de política fiscal generales y de política tributaria más específicos, y (iv) se establece un calendario para el cumplimiento de los compromisos.
- » Seguimiento y Sistema de Garantías: es necesario crear un sistema que garantice la implementación y el cumplimiento de los acuerdos comprendidos en el pacto fiscal a fin de evitar desvíos “sustentados” en razones de coyuntura económica y/o política.

Por ejemplo, a partir de un calendario de compromisos y el funcionamiento de una Comisión de seguimiento del pacto fiscal, se podrían elaborar informes periódicos de evaluación de plena difusión para fortalecer y consolidar los apoyos social, político y jurídico. Dicha comisión podría institucionalizarse como una suerte de Comité o Consejo de Política Fiscal encargado, además, de ser la instancia rectora y coordinadora de la política fiscal en el país.

Idealmente debería estar adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas, el Viceministro de Hacienda, el Viceministro de Economía, los Directores de Política Fiscal, Presupuesto Público, Crédito Público, SUNAT y Aduanas, Tesoro y un Asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros.

• Requisitos para que un pacto fiscal funcione

» Proceso de sensibilización sobre la necesidad de lograr y cumplir un pacto fiscal.

» Voluntad política real y de compromiso. Para ello es importante mantener en perspectiva los procesos porque los grandes cambios no se consiguen de un para el otro. Asimismo, debe buscarse alinear los intereses políticos del ejecutivo, el legislativo y la cooperación internacional

» Institucionalización del pacto fiscal. Contar con representantes en mesas de diálogo y/ comisiones no garantiza la institucionalización al interior de los sectores y grupos.

» Especificidad técnica en términos de cuantificar metas y líneas de base, definir un sistema de indicadores y responsabilidades

» Mantener la integralidad en el cumplimiento del pacto fiscal en términos de avanzar simultáneamente en todas las áreas y no de manera desbalanceada y fuera de los ritmos acordados.

» Tener una clara distinción entre lo estructural y lo inmediato

» Real entendimiento por parte del gobierno de turno que las leyes transparentes y los instrumentos presupuestarios no opacos tienen un significativo impacto positivo sobre su legitimización.

BIBLIOGRAFÍA

Aquino, Miguel Angel "La Evasión fiscal: Origen y medidas de acción para combatirlas", AFIP, Argentina.

Baca, Jorge (1999) "El ancla fiscal: la reforma tributaria", Instituto Peruano de Economía, Lima-Perú.

Banco Central de Chile (1998) "Revenue, Efficiency and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: a Preliminary Assessment", Documento de Trabajo No. 42, Santiago de Chile, diciembre.

Banco Mundial (2003) "Introduction to Tax Policy Design and Development", Course on Practical issues of Tax Policy in Developing Countries, april-may.

-------- "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s", Tax Policy and Administration Thematic Group.

BID (2003) "La problemática regional y las opciones de reformas tributarias", VII Reunión de los Gobernadores del Istmo Centroamericano y Rep. Dominicana, Departamento Regional de Operaciones II, División de Integración, comercio y asuntos hemisféricos, febrero, Tegucigalpa – Honduras.

BID y Comunidad Andina (2003) "Impacto fiscal en la integración económica", Secretaría General de la Comunidad Andina, junio.

Calderón, Laura (2001) "Reforma del Estado: la experiencia en la administración tributaria", Revista Moneda No. 128, Banco Central de Reserva del Perú, Lima-Perú, julio.

Cámara de Comercio de Lima (2003) "Reforma Tributaria", documento de trabajo, Lima-Perú, septiembre.

Carrera, Jorge "El ciclo económico y la recaudación", Asociación Argentina de Economía Política AAEP.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el crecimiento CIPPEC (2002) "Hacia un sistema tributario permanente para Argentina", tercera entrega, octubre, Buenos Aires – Argentina.

CEPAL (2003) "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2002-2003", División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, agosto.

-------- (2003) "Panorama Social de América Latina", División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

-------- (1998) "El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos", Santiago de Chile.

Ciudadanos al Día CAD (2003) "Estado de la transparencia en el Perú", Lima-Perú, junio.

Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (2003) "Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo: el grado de cumplimiento tres años después", Guatemala, julio.

Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal de Guatemala (1999) "Hacia un pacto Fiscal en Guatemala. Propuesta de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal", Guatemala, diciembre.

-------- (1999a) "Impuestos y Administración Tributaria en Guatemala", en La Política Fiscal en Guatemala, Volumen I, Ciudad de Guatemala-Guatemala, octubre.

Consorcio de Investigación Económica y Social CIES (2003) "Análisis de Políticas", Boletín CIES No. 3, Lima-Perú, julio.

Congreso de la República del Perú (2002) "Reforma tributaria: planteamiento y primeros resultados", Centro de Investigación Parlamentaria, Area de Estudios Económicos, Lima-Perú, diciembre.

Cossio, Fernando (2001) "El sistema tributario y sus implicancias en la reducción de la pobreza", Instituto Internacional de Economía y Empresa IIDEE, julio.

Dammert, Manuel (2001) "La democracia territorial", RINADES, Lima-Perú, junio.

De Soto, Hernando y Ghersi (2000) "El Otro Sendero", Lima-Perú.

De Souza (2001) "La legitimación social y política de la evasión tributaria", Asamblea General del CIAT, Santiago de Chile.

Díaz, Enrique (2001) "El impuesto a la renta y la política tributaria", Revista Moneda No. 129, Banco Central de Reserva del Perú, Lima-Perú.

Dirección General de Política de Ingresos (2003) "Texto de la Ley del Impuesto a la renta", Ministerio de Economía y Finanzas, Lima-Perú, agosto.

-------- (2003a) “Texto de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima-Perú, agosto.

Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998) “Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile”, Servicio de Impuesto Internos de Chile, Santiago de Chile, agosto.

-------- (1997) “Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic”, Servicio de Impuesto Internos de Chile, Santiago de Chile, noviembre.

Estela, Manuel (2001) “Perú: ocho apuntes para el crecimiento con bienestar”, Lima-Perú.

FMI (2003) “Peru: Second Review under the Stand-By Arrangement”, marzo.

-------- (2002) “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities”, IMF Working paper WP/02/227, december.

-------- (2001) “Bank Debit Taxes in Latin America: an Analysis of Recent Trends”, WP/01/67, may.

-------- “Government Finance Statistics Yearbook”, varios años.

-------- “Estadísticas Financieras Internacionales”, varios años.

Gildemeister, Alfredo (2003) “La tributación y la familia en el Perú”, PAD.

Gómez-Sabaini, Juan Carlos, Juan José Sintiere y Darío Rossignolo (2002) “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie de Gestión Pública No. 20, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, mayo.

Guadamuz, Lorena “Arquitectura fiscal en Nicaragua”, UCA.

Guerra-García, Gustavo (1999) “Reforma del estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo”, Agenda: Perú, Lima-Perú, octubre.

Jarquín, Edmundo (2001) “Democracia y desarrollo: impacto de la política en el desarrollo”, notas para la discusión en el Seminario “Buen Gobierno y Desarrollo, Santiago de Chile, marzo.

Jiménez, Félix (2002) “El carácter procíclico de la política fiscal. Notas sobre la Ley de prudencia y transparencia fiscal en el Perú”, documento presentado al XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, enero.

Jorrat, Michael (2000) “Diagnóstico del sistema tributario chileno”, Servicio de Impuesto Internos de Chile, Santiago de Chile, marzo.

Herrera, Javier (2003) “Resultados pobreza 2002”, IRD-INEI, Lima-Perú.

-------- (2003a) “Gobernabilidad, corrupción, participación ciudadana y pobreza en el Perú 2002”, IRD-INEI, Lima-Perú.

Herrero, Fernando y Guillermo Monge (2002) “Grandes retos de la política tributaria costarricense”

Instituto de Estudios Nicaragüenses IEN (1999) “La construcción de la gobernabilidad democrática: bases conceptuales y opciones de acción”, enero.

Larrañaga, Osvaldo (1999) “Distribución del ingreso y crecimiento económico en Chile”, Serie Reformas Económicas No. 35, CEPAL, Santiago de Chile, julio.

Lerda, Juan Carlos (1999) “La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal”, Revista del CLAD Reforma y democracia No. 14, Caracas, junio.

Lledo, Víctor, Aaron Schneider y Mick Moore (2003) “Reforma fiscal a favor de los pobres en América latina: un estudio crítico y recomendaciones de política”, DFID, borrador final, febrero.

-------- (2003a) “Taxes, Tax Reform and the Social Contract in Latin America: a Critical Survey and Policy Recommendation”, DFID, august.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Máximo Mastruzzi (2003) “Governance Matters II: Governance Indicators for 1996-2002”, The World Bank, june

Macroconsult (2002) “Buscando el equilibrio entre lo deseable y lo posible: la política tributaria en el Perú”, REM Política Económica, Lima-Perú, julio.

Martínez-Vásquez, Jorge (2001) “El impacto de los presupuestos sobre los pobres, incidencia fiscal y de beneficios”, Georgia State University, agosto.

Martner, Ricardo “Reglas macro-fiscales en un mundo incierto”, presentación, ILPES-CEPAL.

Ministerio de Economía y Finanzas (2003) “Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004”. Lima-Perú.

-------- (2003a) “Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004”. Lima-Perú.

-------- (2003b) “Marco macroeconómico multianual 2004-2006 revisado. Aprobado en sesión de Consejo de Ministros del 27 de agosto de 2003, Lima-Perú.

-------- “Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú”, Boletín de Transparencia Fiscal, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, pp. 40-50, Lima-Perú.

-------- “Determinantes del riesgo país en el Perú: una aproximación”, Boletín de Transparencia Fiscal, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, pp. 31-44, Lima-Perú.

Minugua (2001) “El Pacto Fiscal un año después”, informe de verificación, Guatemala.

Moreno y González (2002) “Función del Estado y consecuencias de las diferentes alternativas de financiación del gasto público”, Conferencia Regional: Política Fiscal, Descentralización y Lucha contra la Pobreza”, Banco Mundial, Washington D.C., octubre.

Mostajo, Rossana (2002) “El sistema presupuestario en el Perú”, Serie de Gestión Pública No. 17, ILPES, Santiago de Chile, marzo.

-------- (2000) “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe”, Serie Reformas Económicas No. 69, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.

Orlansky, Dora “Las políticas de la Descentralización”.

Otárola, Carlos “Sistema Tributario Boliviano”

Palencia, Mayra (2002) “El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público”, FLACSO, Ciudad de Guatemala-Guatemala.

Pantigozo, Roxana “La administración tributaria en el sistema jurídico peruano”, Lima-Perú.

Peñaranda, Alan (2001) “La informalidad en el Perú y su impacto en la tributación”, XIV Concurso de Monografía, CIAT/AEAT/IEF, febrero.

PNUD (2002) “Las potencialidades y las macro políticas para el desarrollo humano: temas de debate”, en Informe sobre Desarrollo Humano – Perú 2002, cap. 6, pp. 137-152.

Presidencia del Consejo de Ministros (2003) “Exposición de la Doctora Beatriz Merino, Presidenta del Consejo de Ministros, ante el Congreso de la República, sustentando la propuesta de reforma tributaria”, 25 de septiembre, Lima-Perú.

-------- (2003a) “Exposición de la Presidenta del Consejo de Ministros Beatriz Merino Lucero ante el Congreso de la República”, 18 de julio, Lima-Perú.

Rufolo, Anthony (1998) “The Equal tax: a Step Backward in Public Finance”, Policy Perspective No. 1010, Cascade Policy Institute, june.

Saavedra, Jaime (1999) “Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales”, Serie Reformas Económicas No. 34, CEPAL, Santiago de Chile, julio.

Sagasti, Francisco, Javier Iguiñiz y Jurgen Schuldt (1999) “Equidad, integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina”, Agenda: Perú, Lima-Perú, noviembre.

Sánchez-Albavera, Fernando (2003) “Constitución Política, Acuerdo nacional y Planeamiento Estratégico en el Perú”, Serie de Gestión Pública, ILPES, Santiago de Chile febrero.

Schenone, Osvaldo y Carlos de la Torre (2003) “Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria”, marzo.

Secretaría de Ingresos Federales (2001) “La función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión”, documento presentado al CIAT, Brasil, abril.

Servicio de Impuestos Internos de Chile (1998) “Un análisis el sistema tributario chileno”, Subdirección de Estudios, Santiago de Chile, junio.

-------- (1996) “Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria”, Conferencia Técnica del CIAT, Viterbo – Italia, octubre.

Shah, Anwar (2003) "Ensuring Accountability when there is no Bottom Line", Handbook on Public Sector Performance Reviews.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000) "Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean", summary, CEPAL, Santiago de Chile.

Sunat (2003) "Reglamento de la Ley del Impuesto General a las ventas e Impuesto Selectivo al Consumo", Lima-Perú, junio.

-------- (2002) "Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación", Lima-Perú, septiembre.

-------- (2000) "Estrategia de la Sunat para promover el cumplimiento voluntario", 34 Asamblea General del CIAT, julio.

Tanzi, Vito (2001) "La política tributaria en los países en desarrollo", FMI.

-------- (2001) "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", Working Papers No. 19, Economic Reform Project, Global Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., april.

-------- (2000) "La adaptación de los sistemas tributarios", 34 Asamblea General del CIAT, julio.

-------- (1991) "Public Finance in Developing Countries", England.

UNU World Institute for Development Economics Research (2000) "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", Working Paper No. 214, december.

Werneck, Salvador, Luís Carlos G. de Magalhaes, Fernando Gaiger y Frederico Andrade (2000) "Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avalação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996", Texto para discussão No. 757, IPEA, Brasilia-Brasil, septiembre.

Zavala, Verónica (2003) "La descentralización: una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad", Ciudadanos por un Buen Gobierno, segundo borrador para comentarios, Lima-Perú, septiembre.

Zolt, Eric, "El papel de los impuestos en las estrategias de reducción de la pobreza", presentación, Programa Internacional de Impuestos, Escuela de Derecho de Harvard.

OTROS

(2002) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico"

(2002) "Programa de fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú", consultoría relativa al proceso de aprobación y seguimiento del presupuesto del sector público, informe final, Lima-Perú, agosto.

ANEXO: POLITICA FISCAL CONTRACICLICA[50]

La gran mayoría de las prescripciones teóricas para el manejo óptimo de la política fiscal apuntan hacia una política fiscal contracíclica. La política fiscal debe ser contracíclica con base en la minimización dinámica de los costos de la recaudación distorsionante.
Por lo tanto, la política fiscal óptima debe suavizar los choques anticipados, actuando de manera contracíclica, pero reaccionar ante choques inesperados ajustando las tasas de recaudación tributaria.

La magnitud de los ajustes en las tasas de tributación depende de la necesidad de suavizar los costos de la recaudación a través de los estados de la naturaleza y de la consistencia con la solvencia de largo plazo del gobierno. A pesar de que ante un choque adverso inesperado la política fiscal parece actuar en sentido contra-cíclico al aumentar su tasa de tributación, su respuesta es necesaria para respetar la restricción intertemporal de las finanzas públicas.

Las recomendaciones de política debieran orientarse a generar, por ejemplo, alguna de estas formas alternativas de reforma tributaria:

- Si se mantiene el sistema tributario procíclico se deben generar mecanismos de ahorro en el auge (ya sea como reducciones del stock de deuda y/o constitución de fondos anticíclicos) que permitan

50 Elaborado sobre la base de CEPAL (1998) y Jiménez (2002)

ser utilizados durante la recesión para relajar la presión tributaria y/o aumentar el gasto y así generar los mecanismos para la reversión más rápida del ciclo.

- Aislar al sector tributario del ciclo generando una estructura impositiva que debería tener un *mix* talde ser insensibles al ciclo; esto permitiría que las variaciones cíclicas en la recaudación no afecten al gasto ni al riesgo país, creciendo gasto y recursos sobre una tendencia de largo plazo con resultado fiscal estable

ANEXO: LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Las leyes de responsabilidad fiscal son instrumento de la sostenibilidad fiscal que es esencial para el desarrollo económico y social, desde que genera mayor credibilidad fiscal, disciplina y eficiencia en el manejo de las finanzas públicas, lo que redunda en el dinamismo de la productividad e inversión privadas. Combinan decisión política con la implementación de instrumentos eficaces, en un marco de reglas de juego que lo garantiza.

En este sentido, se visualizan como una de las formas de instrumentalizar un pacto fiscal. En la mayoría de los casos se han implementado de manera independiente a la existencia de un pacto fiscal; sin embargo, es importante destacar que podrían constituirse en un primer paso hacia la conformación de uno desde el momento que reflejan ante la sociedad civil la real intención del gobierno de tener reglas más claras. De hecho, el pacto fiscal es un marco más amplio y sólido que le daría sostenibilidad, cumplimiento, integralidad y hasta subsanaría algunas de las deficiencias que presentan las leyes de responsabilidad fiscal.

Es cada vez más frecuente la práctica de diseñar e implementar reglas fiscales sobre la evolución del déficit, gasto y deuda públicos, con instancias de decisión responsables y transparentes. La Ley de Convertibilidad Fiscal de Argentina (1999) fue la primera en la región, seguida por la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal del Perú. Seguidamente, Ecuador estableció los Principios de Responsabilidad Fiscal en el marco de la Ley para la Transformación Económica (2000), y Brasil implementó la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual es considerada como la ley más robusta y completa de la región. Colombia y Venezuela se encuentran en el proceso de diseño de su propia ley. Cabe mencionar el caso de Chile donde si bien no existe una ley de responsabilidad fiscal como tal, la programación presupuestaria se rige por dos reglas macrofiscales que tienen como objeto lograr credibilidad internacional y romper la inercia presupuestaria.

LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA REGIÓN

PAÍS	DÉFICIT FISCAL	GASTO PÚBLICO	DEUDA PÚBLICA	FONDO DE ES-TABILIZACIÓN	OTROS
Argentina	Déficit del Sector Público Nacional no Financiero con senda decreciente hasta lograr el equilibrio el 2005	Crecimiento real del gasto primario inferior al del PIB	No puede aumentar más que la suma del déficit, la capitalización de intereses, el pase de monedas, préstamos del Estado Nacional a las Provincias y pagos estipulados por ley.	Creación del Fondo Anticíclico Fiscal de hasta 3% del PIB	Presupuesto plurianual de tres años Programa de Evaluación de Calidad del Gasto
Brasil	Superávit primarios decrecientes hasta de 1.8% PIB el 2003	Limita gastos de personal	El Senado federal fija el endeudamiento para cada nivel de gobierno, en función del ingreso corriente neto Busca estabilizar deuda pública sobre PIB		Define metas fiscales anuales para 3 años
Chile *	1% de superávit estructural promedio en 6 años: se permite déficit o superávit en función del ciclo económico	Reducción de 2% del total del presupuesto anual y de cada institución a fin de romper la inercia presupuestaria			
Ecuador	Déficit del SPNF presupuestado inferior a 2.5% del PIB	Crecimiento real de gastos corrientes presupuestados no mayor a 5%			

PAÍS	DÉFICIT FISCAL	GASTO PÚBLICO	DEUDA PÚBLICA	FONDO DE ESTABILIZACIÓN	OTROS
Perú **	Déficit fiscal consolidado decreciente hasta alcanzar 1% desde el 2002 en adelante	Limita crecimiento anual de gasto no financiero a 2% real	No puede crecer por sobre el monto del déficit	Creación del Fondo de Estabilización Fiscal de hasta 3% del PIB	Marco macroeconómico multianual por 3 años

*/ Chile no tiene una ley de responsabilidad fiscal sino que se rige por dos reglas macrofiscales.

**/ Para un mayor detalle sobre la Ley de Prudencia y responsabilidad Fiscal del Perú, ver Mostajo (2002).

ANEXO: ALGUNOS PACTOS FISCALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Existen experiencias de pactos fiscales en países donde se han dado como resultado de procesos muy graduales de construcción de consensos o como resultado de negociaciones realizadas con el objeto explícito de llegar a un acuerdo fiscal. Entre los ejemplos de éste segundo caso están Nueva Zelanda (década de los 80s), Estados Unidos (1986), Suecia (1938), la Unión Europea (cuando en 1992 se fijaron metas fiscales en el Tratado de Maastricht) y Guatemala (2000). En los acuerdos sobre políticas fiscales generalmente ha sido decisiva la participación de los partidos políticos, así como de organizaciones sindicales y empresariales junto con otros sectores de la sociedad civil.

En Guatemala, se suscribió un pacto fiscal resultante de la concertación y negociación de los principales sectores representativos del país. Se empezó a gestar en 1999 y se firmó a mediados del 2000, como consecuencia de los Acuerdos de Paz que crearon condiciones favorables al diálogo y negociación entre los diversos sectores.

El Pacto Fiscal en Argentina (2000) es un compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal que a diferencia del guatemalteco no está sustentado en una concertación nacional sino en una de naturaleza federal entre la Nación y las Provincias. En México se está buscando un acuerdo político nacional en torno a una reforma estructural de las instituciones públicas, tanto políticas como sociales. La idea de trasfondo es configurar una nueva Hacienda Pública bajo criterios de consenso.

a) Guatemala

Guatemala es el primer país de América Latina en que se llega, mediante un proceso de concertación, a un Pacto Fiscal de carácter integral. Como antecedentes de este proceso hay que tomar en cuenta la naturaleza extrema del problema fiscal en Guatemala: cuenta con una de las cargas tributarias más bajas de América Latina y del mundo (en tomo al 8% del PIB). La otra cara de la moneda es que el gasto público ha sido igualmente reducido. Como consecuencia, el gasto en educación como proporción del PIB también ha sido de los más bajos del continente, y ha existido un déficit fiscal que debido al endeudamiento interno ha presionado a las tasas de interés hacia arriba, desestimulando a la inversión privada. La situación fiscal guatemalteca también es el reflejo de una tradición de fallidas reformas tributarias caracterizadas por la ausencia de procesos amplios de diálogo y negociación.

Con los Acuerdos de Paz firmados en 1996 se reconoció que una paz duradera requería de un desarrollo económico y social sostenido que, a su vez, necesitaba de un Estado con suficientes recursos para promover este proceso. Como consecuencia, en el "Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria" se establecieron compromisos de reforma de la gestión pública y de la política fiscal, incluyendo la meta de alcanzar una carga tributaria del 12% para el año 2000. Lamentablemente esta meta no se cumplió, lo cual condujo a que se negociara una recalendarización que significaba que la meta se debía alcanzar en el año 2002 pero sujeto al impulso de un proceso de concertación de un Pacto Fiscal. En el fondo existía un reconocimiento de que la sociedad en su conjunto y no solo el gobierno eran responsables de la política fiscal.

Para impulsar la concertación del Pacto Fiscal, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, responsable de darle seguimiento a los Acuerdos y de hacer propuestas que faciliten su cumplimiento, nombró una Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) para que hiciera una propuesta de Pacto. Con el nombramiento de la CPPF, integrada por 4 miembros y un Secretario Ejecutivo, todos ellos personas de reconocido prestigio y con conocimientos del tema fiscal en el país, se inició la etapa preparatoria del Pacto Fiscal.

Primero se definió una agenda temática amplia, que no se limitaba al tema de los impuestos sino que también incluía otros temas de política fiscal: el balance fiscal, la administración tributaria, el gasto público, la deuda pública, la gestión del patrimonio, el control y la evaluación y la descentralización. A su vez, se decidió que la propuesta no incluiría medidas específicas sino que incluiría únicamente principios y compromisos a ser asumidos conjuntamente por el Estado y la Sociedad. Ello serviría de marco para acuerdos subsiguientes sobre medidas más específicas.

Como parte de las actividades de la CPPF se prepararon 10 estudios técnicos, algunos auspiciados por el Banco Mundial, la CEPAL y el CIAT, y se llevó a cabo un proceso intenso de consulta y difusión de información sobre el posible contenido del Pacto Fiscal, especialmente con la prensa, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y de cooperativas, universidades, el sector empresarial y mesas de concertación (con una representación variada) establecidas en el interior del país. Con base en estas actividades la CPPF hizo una propuesta que se presentó públicamente en diciembre de 1999.

Una vez presentada la propuesta, la Comisión de Acompañamiento invitó a un amplio número de organizaciones sociales, representativas del conjunto de sectores de la sociedad guatemalteco, a que enviaran sus reacciones, modificando o ampliando lo propuesto por la CPPF. Se recibieron casi 50 propuestas, que luego fueron sistematizadas por un equipo técnico con el fin de identificar consensos y divergencias. Sobre la base del documento del equipo técnico se inició un proceso de contactos para lograr acercamientos entre las organizaciones que habían hecho propuestas. Con base en este proceso gradual de acercamiento y de negociación se logró suscribir, el 25 de mayo del 2000, el Pacto Fiscal, con propuestas que cubrían los temas inicialmente identificados por la CPPF, pero incluyendo las modificaciones comúnmente aceptadas por todas las organizaciones participantes.

Suscrito el Pacto Fiscal, se inició un proceso de discusión y de negociación de medidas tributarias concretas. La negociación involucró a representantes del sector privado, sector "social" (organizaciones sindicales, cooperativas, ONGs de diverso tipo, etc.), Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, además de contar con un papel facilitador por parte de la Comisión de Acompañamiento. De esta manera el Pacto Fiscal se convirtió en el marco dentro del cual se discuten las medidas concretas, y a la vez propició un acercamiento entre sectores que antes nunca habían discutido el tema de la política fiscal.

Así, el cumplimiento del Pacto Fiscal se tradujo en un Acuerdo Político concebido para crear las condiciones adecuadas para la implementación y sostenibilidad del pacto fiscal en el mediano y largo plazo. El referido Acuerdo es integral y está constituido por un conjunto de medidas referidas a los siguientes componentes:

- Fortalecimiento de la administración tributaria y combate a la evasión y al contrabando
- Inicio del proceso de revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales
- Fortalecimiento de los ingresos tributarios
- Programa de reactivación económica y social
- Programa de gasto público prioritario
- Sistema de garantías y calendario

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS DE INGRESOS PUBLICOS Y ADMINISTRACION TRIBUTARIA

PRINCIPIOS	COMPROMISOS
(A) INGRESOS DEL ESTADO	
El poder tributario es inherente e inseparable del Estado	Promover la legitimidad en el ejercicio del poder tributario, elevar conciencia ciudadana sobre funciones y derechos del Estado y obligaciones ciudadanas
Marco constitucional del poder tributario	Coherencia de la legislación para su legitimidad, aplicación y administración
La suficiencia de recursos	Asegurar una carga tributaria de 12% del PBI el año 2002
La prioridad de los ingresos tributarios del Estado	Ingresos tributarios no podrán ser menores al 85% de ingresos totales, excesos de ingresos no tributarios sobre 15% van a Fondo de Estabilización
La neutralidad de los impuestos	Eliminación gradual de excenciones y beneficios y no crear nuevos hasta 2003
Progresividad	Carga tributaria promedio de contribuyente aumenta con el ingreso
Estabilidad y certeza	Una sola reforma tributaria para el período 2000-2003
Simplicidad	Integrar el conjunto de legislación tributaria en un solo decreto legislativo antes del 2003
(B) ADMINISTRACION TRIBUTARIA	

Cumplimiento de las obligaciones tributarias	Simplificar la administración y fiscalización, nuevas tecnologías, fortalecer sanciones
Eficiencia y eficacia en el cobro	Estrategia de control diferenciado por tipo de contribuyente, nuevos mecanismos de pago
Sistema de administración justa y no arbitraria	Evaluaciones independientes bianuales sobre el proceso de pago de impuestos y la percepción ciudadana. Compromiso de retroalimentación
Confianza en el contribuyente	Facilitar relaciones con contribuyentes
Persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario	Crear Ente integrado de los tres Poderes del Estado de ataque a la evasión fiscal, reforzar estrategias de fiscalización según tipo de contribuyente
Institucionalidad y profesionalización	El 2001 introducir Código de Etica para los funcionarios de la administración, evaluación del desempeño, programa multianual de capacitación, etc.
Estrategia sistémica y transparente y seguimiento continuo	Cada año fiscal la administración elaborará plan anual de operaciones, cuantificación de la evasión, costos de recaudación de cada impuesto, indicadores de eficiencia y propuestas concretas de mejora.

Después de 3 años, el cumplimiento de los compromisos ha sido parcial, habiéndose cumplido solamente el 24% de los mismos, 26 están en proceso y 50% de ellos figuran como incumplidos. En particular, en el área de administración tributaria es donde más se ha avanzado mientras que en la de ingresos del Estado se han incumplido 5 de los 8 compromisos. Esto se explica porque el actual gobierno ha actuado legislando según las necesidades de corto plazo sin resolver el problema fiscal fundamental generando, además, incertidumbre entre los agentes económicos.

En estos momentos, la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal y la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz están exhortando al gobierno para reactivar el Pacto Fiscal desde la perspectiva de su integralidad: el avanzar de manera desigual entre los compromisos ha elevado la oposición. A proósito del cambio de administración del gobierno el 2004, se espera replantear las prioridades y definir una agenda de trabajo en la que participen los tres poderes del Estado con miras a construir un Estado incluyente, participativo y capaz de realizar las aspiraciones de la sociedad.[51]

b) Argentina

El compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal –conocido como el Pacto Fiscal-- tiene como propósito hacer explícita la voluntad de los gobiernos de avanzar en el diseño y puesta en marcha de una serie de instrumentos y políticas de carácter fiscal y financiero para enfrentar la delicada situación social y evitar distorsiones y efectos adversos en la producción, empleo y en la propia gestión del sector público generados en las fluctuaciones en el nivel de actividad económica ocasionadas por factores cíclicos de origen interno, como también por perturbaciones externas.
El Pacto Fiscal surgió ante la necesidad de impulsar una serie de medidas que permitieran un crecimiento equilibrado del país en su conjunto, disminuyendo la vulnerabilidad externa, reafirmando la convertibilidad monetaria y cambiaria, el régimen de responsabilidad y transparencia fiscal.

Entre las principales medidas adoptadas en noviembre del 2000 destacan las siguientes:

- Un proyecto de Ley de coparticipación federal de impuestos dentro de un marco de armonización de los sistemas tributarios nacionales y provinciales, y consistente con la consecución de los objetivos de las leyes de solvencia fiscal nacional y provincial.
- Fijación del monto total de las transferencias a Provincias por dos años independientemente del nivel de recaudación. Luego el monto de transferencias será un promedio de los recaudado coparticipable en los 3 años anteriores.
- Compromiso del gobierno nacional, las provincias y del gobierno de Buenos Aires a no aumentar el gasto primario en la medida que presenten desequilibrios fiscales actuales o potenciales.
- Profundización del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para las jurisdicciones provinciales con dificultades financieras, por parte del gobierno nacional hasta el 2005.
- La Nación se compromete a atender el 50% de las deudas con los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.
- Incorporación de los presupuestos plurianuales en los poderes ejecutivos nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires
- Acuerdo para establecer procedimientos para la amplia difusión informática de las cuentas fiscales

51 Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (2003).

- Convenios de adhesión para implementar el Sistema de Identificación nacional Tributario y Social en aras de la modernización del sistema tributario
- Pacto Federal de armonización tributaria entre el gobierno nacional y las provincias (invitando a los municipios) a fin de eliminar cargas tributarias con efectos distorsivos sobre la actividad económica, la inversión y el empleo
- Adhesión a un compromiso federal para la austeridad, equidad y transparencia en el ejercicio de la función pública, con el fin de asegurar la proporcionalidad de las remuneraciones de funcionarios públicos de todas las jurisdicciones
- Suscripción a un Pacto federal de Modernización del Estado para lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión del sector público

Estas medidas conforman el marco fundamental de los valores del federalismo, la gobernabilidad y la convivencia política en las Provincias y la Nación. El Pacto Fiscal deja abierta la puerta para que los municipios se sumen a los principales aspectos del acuerdo.

ANEXO: HACIA UN PACTO FISCAL EN EL PERU

Gobernabilidad fiscal es la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo una política fiscal sostenible y creíble, con el mínimo costos posible para la eficiencia de la gestión pública. No existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institucionales o los conflictos políticos impiden el logro de acuerdos estables y duraderos en torno a las finanzas públicas.

Aún si el Ejecutivo logra imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, este último afecta la credibilidad de la política fiscal del gobierno para los demás agentes económicos, comprometiendo su efectividad. Por otro lado, la gobernabilidad es menos probable en ausencia de transparencia fiscal, es decir, cuanto menor es el grado de apertura del sector público en lo que se refiere a la estructura y las funciones del Gobierno, las intenciones en la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales. La transparencia fiscal es una condición necesaria de un adecuado manejo de las finanzas públicas, promueve el debate en torno a la actividad fiscal y hace que se hagan menos sostenibles las políticas que vayan en contra del modelo macroeconómico aceptado por los agentes económicos.

¿Qué es y por qué se necesita implementar un Pacto Fiscal?

La consolidación de las finanzas públicas implica la concertación de un pacto fiscal que se enmarque en la estructura político institucional de la sociedad. El pacto fiscal es parte fundamental de las estrategias de desarrollo, favorece el crecimiento económico y contribuye a resolver problemas históricos y recurrentes de las finanzas públicas, tanto en el plano financiero como en el institucional.

Un “pacto fiscal” es el acuerdo nacional básico que legitima el papel del Estado, como también el ámbito y alcance de las responsabilidades fiscales en las esferas económica y social. En particular, se traduce en consensos sobre el origen, monto y destino de los recursos con los que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones. Para ello, se requiere acuerdos del conjunto de la sociedad sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre los principios y compromisos recíprocos entre ésta y el Estado, acerca de los temas de política fiscal.

Dichos acuerdos surgen de la concertación y negociación con los diversos grupos o instituciones empresariales, grupos o partidos políticos, instituciones académicas, sociales y de la sociedad civil, y deben tener como criterios orientadores la consolidación del ajuste fiscal, productividad del gasto público, transparencia, equidad e institucionalidad democrática. Con un acuerdo de este tipo, se garantiza la obtención y gestión de los recursos del Estado, al mismo tiempo que se respetan los derechos de los contribuyentes y ciudadanos en general. Se trata de un acuerdo sobre las reglas de juego que respetarán el Estado y los contribuyentes, dentro de los límites de la ley.

En síntesis, se trata de una plataforma programática que establece las bases de una política fiscal sustentada en principios de largo plazo y metas de mediano plazo, en un marco de claridad y transparencia que dé seguridad a todos los ciudadanos y agentes económicos, como también que oriente el funcionamiento del Estado sobre la base del bien común, el consenso y el interés social. En otras palabras, un pacto fiscal define las grandes líneas de acción, los principios rectores y los

mecanismos de participación social, es decir, marca la dirección de la política fiscal en el largo plazo con una visión de nación.

FORTALEZAS	ALCANCES
• Logra la concertación de los sectores políticos, económicos, académicos y sociales • Define una visión de país de mediano y largo plazo • Fortalece el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y funciones básicas del Estado, como también promueve un desarrollo integral, más sostenible y sustentable. • Elimina la incertidumbre definiendo reglas claras, eficientes y estables • Fortalece la gobernabilidad al promover mayor transparencia, responsabilidad y predictibilidad • Genera consensos duraderos sobre el régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución • Establece un marco directriz de la política fiscal que trasciende la duración del presupuesto anual y de la vigencia de cada gobierno • Contribuye a la estabilidad económica mediante un equilibrio entre los ingresos y gastos del gobierno • Aumenta la transparencia del manejo presupuestario al incorporar en el presupuesto la mayoría de los conductos a través de los que se expresa la política fiscal. En efecto, reduce el uso de mecanismos extra-presupuestarios que equivalen a los impuestos y subsidios convencionales desde que reduce los incentivos a la sustitución de instrumentos políticamente “costosos” (directos, visibles y explícitos) por otros más “baratos” de menor calidad y mayor opacidad (indirectos, poco transparentes e implícitos). • Reduce el espacio para la corrupción • Consolida las reformas en proceso al promover un entorno macroeconómico estable • Compromete al fisco a utilizar eficientemente los recursos • Implementa y consolida mecanismos transparentes de acción pública • Incorpora la equidad como objetivo importante • Contribuye a afianzar y fortalecer la institucionalidad democrática	• Sienta las bases de una política fiscal sustentada en principios de largo plazo y metas de mediano plazo, en un marco de claridad y transparencia que de seguridad a todos los ciudadanos y agentes económicos, como también que oriente el funcionamiento del Estado sobre la base del bien común, el consenso y el interés social. • Define las grandes líneas de acción, los principios rectores y los mecanismos de participación social, es decir, marca la dirección de la política fiscal en el largo plazo con una visión de nación. • Se constituye en un marco conceptual y temporal amplio dentro del cual cada gobierno formula e implementa sus políticas, medidas y metas particulares: es un marco de principios y compromisos de mediano y largo plazo con el cual las medidas específicas de corto plazo deben guardar coherencia y consistencia. • Los temas fiscales a abarcar y el grado de detalle de los principios y compromisos son parte de los acuerdos del pacto fiscal: gasto público, deuda pública, ingresos, patrimonio, administración tributaria, control y evaluación del gasto, y combate a la impunidad y corrupción.

¿Por qué un Pacto Fiscal en el Perú?

En un país como el Perú, donde es evidente la fragilidad de las finanzas públicas, la calidad del sector público es cuestionable, no existe un plan de desarrollo nacional ni planes sectoriales de naturaleza estratégica e integradora, el manejo del gasto público es ineficiente e improductivo, etc., es imprescindible el logro de un pacto fiscal como punto de partida natural hacia la redefinición y reformulación de un Estado más moderno, eficiente, eficaz y más equitativo. Se trata de un marco general dentro del cual cada gobierno maniobre sus políticas y objetivos más específicos, pero siempre de manera consistente con la visión de país acordada entre los diversos sectores de la sociedad.

Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas permitiendo al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, se puede decir que el sector público peruano se ha caracterizado por una pobre calidad. Si bien la calidad es una dimensión difícilmente cuantificable, una serie de indicadores sobre el desempeño económico y social convergen hacia esta conclusión: (i) la falta de

transparencia[52] ha promovido una gestión ineficiente y ha generado problemas de gobernabilidad, más aún, (ii) también ha sustentado la corrupción generalizada, (iii) la información generada, como la disponible al público, no es adecuada en magnitud ni en calidad, (iv) la inequidad es generalizada tanto vertical como horizontalmente, (v) la ineficiencia se ha reflejado en bajos grados de efectividad de las acciones del gobierno.

Durante la última década la precariedad del sector público ha exacerbado los típicos problemas burocráticos y ha imposibilitado la creación de organizaciones capaces de adaptarse a cambios en el entorno. Entre los problemas más agudos destacan la carencia de objetivos, la debilidad de los mecanismos de dirección y decisión, la inexistencia de carrera pública, la escasez de personal técnico especializado, la debilidad de los mecanismos de coordinación, interferencia política, problemas de control y un severo déficit de estadísticas.

Si bien se han realizado esfuerzos aislados de modernización, hasta la fecha la "modernización" o "reforma" del sector público ha focalizado en la reducción del gasto público, la recuperación de los ingresos fiscales, la privatización de empresas públicas, la desactivación de entidades consideradas fuentes de proteccionismo, la promoción de la competencia y el fortalecimiento de determinadas capacidades reguladoras, esto es una dinámica más relacionada con las necesidades del programa económico que con las necesidades de institucionalización de la sociedad.

Ante la necesidad de transformar y modernizar el Estado y la economía del país, es imprescindible contar con un gobierno que pueda encarar sistemática y eficientemente sus tareas en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, a través de un pacto fiscal operativo. Es una tarea política y técnica de gran envergadura que requiere de la voluntad política como motor generador e implementador del proceso.

ANEXO: LAS PROPUESTAS TRIBUTARIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

PARTIDO POLITICO	LINEAS DE ACCION EN MATERIA TRIBUTARIA
Partido Aprista Peruano	• **Fraccionamiento tributario y reducción de tasa de interés moratoria** • **Condonación del 50% de la deuda tributaria de pequeños empresarios y refinanciamiento del 50% restante** • **Reducción de la presión tributaria, especialmente de los impuestos indirectos que gravan al pueblo** • **Reducción del IGV** • **Arancel 0 para bienes de capital e insumos agrícolas** • **Reducción arancelaria para bienes de capital no producidos en el país** • **Arancel escalonado para productos industriales** • **Beneficios tributarios para la reinversión y empresas que generen empleo** • **Devolución de impuestos indirectos a paquetes turísticos como bienes de exportación** • **Eliminación de impuestos antitécnicos** • **Lucha contra la evasión y el contrabando** • **Descentralización de la Sunat y Aduanas dependiendo de los gobiernos regionales**
Perú Posible	• Eliminar el Impuesto Especial de Solidaridad • Eliminar parcialmente el ISC • Después de 6 meses de reactivación, reducir el IGV de 18% al 16% • Mejorar la fiscalización de Sunat y Aduanas • Control del contrabando • Políticas tributarias a favor de los sectores que tienen más capacidad de generación de trabajo: agropecuario, agroindustria exportadora, micro y pequeñas empresas, turismo y sector industrial con valor agregado. • Estímulos tributarios descentralizadores, condicionado a que generen trabajo y que las ganancias sean reinvertidas en la zona
Acción Popular	• Reducir impuestos teniendo en cuenta a menos impuestos más empleo

52 La transparencia fiscal en la gestión pública se refleja en: mayor gobernabilidad, público mejor informado sobre el diseño y resultados de política, rendición de cuentas, mayor credibilidad, estabilidad macroeconómica, crecimiento económico de mejor calidad y mayor eficiencia de las actividades gubernamentales.

PARTIDO POLITICO	LINEAS DE ACCION EN MATERIA TRIBUTARIA
	• Rebajar el IGV al 10% luego de una auditoría total del Estado
Somos Perú	• Alcanzar una presión tributaria de 18% del PBI • Desarrollar una política tributaria eficiente, equitativa y simple, basada sólo en cuatro impuestos: Renta, IGV, ISC y Aranceles • Las empresas solamente pagarán el impuesto a la renta cuando distribuyan utilidades • El IGV será de aplicación general, las exoneraciones se irán reduciendo gradualmente • Eliminar el impuesto selectivo al consumo que grava a los combustibles de uso industrial y minero • Reducir a 0% el arancel correspondiente a bienes de capital no producidos en el país • Reducir gradualmente el arancel promedio • Eliminar todos los impuestos antitécnicos • Eliminar las tasas que cobran los ministerios y otros organismos públicos si es que no se sustentan en un servicio prestado • Unificar Sunat y Aduanas y otorgar autonomía constitucional a la nueva institución • Luchar radicalmente contra el contrabando y la evasión tributaria
Frente Independiente Moralizador	Una política tributaria que cree trabajo

Fuente: Elaborado sobre la base de las páginas Web de los partidos y propuestas de planes de gobierno en el marco de las elecciones del año 2000.

PARTIDO POLITICO	LINEAS DE ACCION EN MATERIA TRIBUTARIA
	• Rebajar el IGV al 10% luego de una auditoría total del Estado
Somos Perú	• Alcanzar una presión tributaria de 18% del PBI • Desarrollar una política tributaria eficiente, equitativa y simple, basada sólo en cuatro impuestos: Renta, IGV, ISC y Aranceles • Las empresas solamente pagarán el impuesto a la renta cuando distribuyan utilidades • El IGV será de aplicación general, las exoneraciones se irán reduciendo gradualmente • Eliminar el impuesto selectivo al consumo que grava a los combustibles de uso industrial y minero • Reducir a 0% el arancel correspondiente a bienes de capital no producidos en el país • Reducir gradualmente el arancel promedio • Eliminar todos los impuestos antitécnicos • Eliminar las tasas que cobran los ministerios y otros organismos públicos si es que no se sustentan en un servicio prestado • Unificar Sunat y Aduanas y otorgar autonomía constitucional a la nueva institución • Luchar radicalmente contra el contrabando y la evasión tributaria
Frente Independiente Moralizador	Una política tributaria que cree trabajo

Fuente: Elaborado sobre la base de las páginas Web de los partidos y propuestas de planes de gobierno en el marco de las elecciones del año 2000.